

ANALISA

1981—10

ASIA-PASIFIK

Dasawarsa 1980-an



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978
ISSN 0126-222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	852
PERUBAHAN STRUKTURAL BEBERAPA NEGARA INDUSTRI DI KAWASAN ASIA-PASIFIK DAN KESEMPATAN BAGI INDONESIA	
<i>J. PANGLAYKIM</i>	855
KERJA SAMA DI PASIFIK BARAT DAYA: SEBUAH PANDANGAN ASEAN	
<i>Hadi SOESASTRO</i>	865
PERANAN AMERIKA SERIKAT DI KAWASAN PASIFIK	
<i>Jusuf WANANDI</i>	878
KEAMANAN DI KAWASAN ASIA-PASIFIK DAN PERTAHANAN JEPANG	
<i>Saduran oleh Bantarto BANDORO</i>	891
MENUJU KERJA SAMA DAN INTERDEPENDENSI	
<i>Terjemahan oleh Rin Purwani BUDI</i>	903
GAGASAN MASYARAKAT PASIFIK: SUATU TINJAUAN SINGKAT	
<i>Endi RUKMO</i>	911
MASALAH-MASALAH KEAMANAN ASIA TENGGARA MENURUT SUATU PANDANGAN JEPANG	
<i>Terjemahan oleh Kirdi DIPOYUDO</i>	918

PENGANTAR REDAKSI

Kawasan Pasifik yang terdiri dari aneka ragam negara dengan berbagai kebudayaan, bahasa, sistem politik, pengalaman sejarah dan tingkat pertumbuhan ekonomi, menunjukkan posisi yang unik di dunia. Di tengah-tengah bermacam-macam kesulitan yang melanda dunia, kawasan ini masih dapat mempertahankan dinamisme yang cukup mengesankan.

Tidak dapat disangkal kenyataan semakin meningkatnya suatu interdependensi antara bangsa-bangsa di kawasan Asia-Pasifik. Secara ekonomi, semua indikasi menunjukkan suatu tingkat interdependensi yang terus meningkat. Sejak Perang Dunia II, perdagangan internasional telah meningkat dengan pesat, yaitu hampir duakali lebih cepat daripada pertumbuhan produksi dunia. Salah satu faktor yang mendukung percepatan pertumbuhan produksi dunia dan sekaligus memperluas arus pertukaran barang dan jasa secara internasional adalah ekspansi arus modal dan investasi langsung oleh perusahaan-perusahaan internasional yang diikuti dengan pengalihan teknologi. Pentingnya arti kawasan ini dari segi ekonomi tampak pada bagian perdagangan yang amat besar dari negara-negara yang menganut ekonomi pasar, yaitu lebih dari 50% baik ekspor maupun impor mereka tergantung pada pasaran di kawasan Pasifik. Dan kalau pertumbuhan kegiatan perdagangan dunia antara tahun 1971 dan 1977 sekitar 21,3% setahun, perdagangan regional di kawasan meningkat rata-rata 25% setahun. Perkembangan semacam ini membawa interdependensi yang semakin besar antara ekonomi-ekonomi nasional sekaligus merupakan sumber konflik yang potensial.

Konflik yang berlarut-larut di Indocina, ketidakpastian-ketidakpastian politik dan militer di Semenanjung Korea dewasa ini dan peningkatan kehadiran Angkatan Laut Uni Soviet di perairan Asia menyebabkan terganggunya

stabilitas kawasan. Sehubungan dengan itu timbul kebutuhan usaha keamanan di kawasan. Dalam era senjata nuklir dan ketergantungan internasional yang lebih besar, jelaslah bahwa usaha-usaha pertahanan yang dilakukan oleh suatu negara sendiri saja tidak memadai, dan bahwa usaha-usaha keamanan kolektif merupakan suatu keharusan.

Bersamaan dengan itu apabila kita melihat pada dasawarsa 1980-an di mana masalah-masalah ekonomi menjadi isu diplomatik dan politik yang gawat yang mempengaruhi kawasan Asia-Pasifik, maka kita harus menjajagi implikasi-implikasi kebijaksanaan ketergantungan ekonomi yang praktis. Untuk keperluan itu, ANALISA Oktober 1981 menyajikan beberapa karangan dengan tema "Asia-Pasifik Dasawarsa 1980-an".

Karangan pertama berjudul "Perubahan Struktural Beberapa Negara Industri di Kawasan Asia-Pasifik dan Kesempatan Bagi Indonesia," ditulis oleh J. PANGLAYKIM. Menurut beberapa analisis ekonomi dan bisnis internasional, dasawarsa 1980-an merupakan tahun-tahun yang penuh pergolakan pada tingkat internasional, namun sekaligus merupakan tahun yang penuh tantangan. Oleh sebab itu perlu pembahasan masalahnya untuk melihat pengaruh bisnis internasional terhadap perkembangan bisnis dan industri nasional. Perkembangan ini pada gilirannya akan mengakibatkan timbulnya masalah perubahan struktural yang akan dan harus dihadapi oleh negara-negara industri dan bagaimana pengaruhnya pada negara-negara berkembang, termasuk di dalamnya Indonesia.

Karangan kedua ditulis oleh Hadi SOESASTRO dan berjudul "Kerja Sama di Pasifik Barat Daya: Sebuah Pandangan ASEAN." Kebijakan yang sekarang ada di ASEAN adalah untuk memperluas hubungan ekstra regional atas dasar hubungan bilateral. Masalah yang timbul kemudian, adalah apakah ASEAN harus menjalin serangkaian "hubungan khusus" dengan Australia, Selandia Baru dan Forum Pasifik Selatan mengingat letak geografisnya. Di samping itu dipertanyakan pula apakah Australia dan Selandia Baru harus dan dapat "memainkan peranan" di Asia Tenggara yang dapat mengakibatkan orientasi ASEAN yang lebih seimbang.

Tulisan ketiga berjudul "Peranan Amerika Serikat di Kawasan Pasifik" merupakan hasil analisa Jusuf WANANDI. Kawasan Pasifik merupakan kawasan yang khas yang mengandung unsur-unsur penting persaingan Timur-Barat dan persaingan Timur-Timur. Interaksi Utara-Selatan juga menjadi semakin unum dan nyata di kawasan ini, sebagian besar akibat pesatnya perkembangan ekonomi negara-negara berkembang di kawasan. Amerika Serikat merupakan suatu superpower yang memiliki tarulian besar dan telah menjadikan Pasifik pusat percaturan internasional.

Karangan keempat dalam ANALISA bulan ini membahas masalah keamanan di kawasan Asia-Pasifik dan pertahanan Jepang. Konstitusi Jepang pasal 9 melepaskan hak untuk memiliki kemampuan perang. Oleh sebab itu Jepang harus melakukan usaha-usaha keamanan nonmiliter di bidang diplomatik, ekonomi dan bidang-bidang lainnya. Walaupun demikian Jepang yang terletak di kawasan Asia-Pasifik harus siap bekerja sama sehingga negara-negara lain di kawasan dapat memperkuat ketahanan mereka baik melalui pembangunan ekonomi maupun stabilitas politik. Jepang khususnya membutuhkan kerja sama yang erat dan luas dengan Amerika Serikat agar dapat dicapai efisiensi aliansi yang maksimal.

Karangan kelima membahas masalah kerja sama dan interdependensi di kawasan Asia-Pasifik. Konflik-konflik yang terjadi beberapa tahun terakhir ini baik di Indocina maupun di Semenanjung Korea dan peningkatan kehadiran Angkatan Laut Uni Soviet di perairan Asia menyebabkan pentingnya kerja sama keamanan untuk menjamin stabilitas kawasan.

Karangan keenam ditulis oleh Endi RUKMO dan berjudul "Gagasan Masyarakat Pasifik: Suatu Tinjauan Singkat." Tulisan ini mengupas alasan kesalingtergantungan ekonomi yang makin meningkat di antara negara-negara di kawasan yang membutuhkan pengelolaan kerangka kebijaksanaan ekonomi internasional. Semakin intensifnya hubungan ekonomi di antara negara-negara di kawasan di satu pihak dapat meningkatkan kemakmuran ekonomi. Di lain pihak kesalingtergantungan itu juga dapat menjadi sumber konflik yang potensial.

Karangan ketujuh yang merupakan karangan terakhir dalam ANALISA bulan Oktober 1981 ini mengupas masalah-masalah keamanan Asia Tenggara menurut suatu pandangan Jepang. Kiranya tulisan ini dapat dijadikan bahan analisa lebih lanjut mengenai keamanan Asia Tenggara yang dewasa ini dikuatirkan mengingat situasi konflik yang berlarut-larut di Kamboja dan Vietnam.

PERUBAHAN STRUKTURAL BEBERAPA NEGARA INDUSTRI DI KAWASAN ASIA-PASIFIK DAN KESEMPATAN BAGI INDONESIA*

J. PANGLAYKIM

PENGANTAR

Menurut beberapa pengamat/analisis ekonomi dan bisnis internasional, dasawarsa 1980-an merupakan "years of turbulence" - tahun-tahun penuh pergolakan pada tingkat internasional, tetapi juga merupakan tahun yang penuh tantangan. Dalam hubungan ini, kami ingin membatasi diri pada pembahasan masalah yang berhubungan dengan bisnis internasional. Hal ini tidak berarti bahwa masalah lain seperti perkembangan politik dunia, hubungan internasional dan sebagainya menjadi kurang penting, tetapi kita akan melihatnya sebagai aspek yang mempengaruhi perkembangan bisnis internasional dan nasional. Di samping itu pembatasan ini pun dimaksudkan untuk melihat pengaruh bisnis internasional terhadap perkembangan bisnis dan industri nasional.

Menurut pengamatan, bisnis internasional pada umumnya dan di kawasan Asia-Pasifik khususnya, sedang menghadapi banyak masalah dan akan memegang peranan yang cukup besar dalam menentukan perubahan pola perdagangan, investasi dan hubungan bisnis Indonesia, ASEAN dan beberapa negara besar lainnya di kawasan Asia-Pasifik. Proses perubahan yang sedang dan diharapkan dapat dilaksanakan adalah penyesuaian struktural ("structural changes"). Masalah perubahan dan penyesuaian struktural akan dilaksanakan minimal oleh dua negara di kawasan Asia-Pasifik dan akan diikuti oleh negara-negara lainnya di kawasan tersebut.

Untuk melengkapi pembahasan perlu diadakan suatu analisa mengenai perkembangan bisnis dan ekonomi internasional yang mengakibatkan timbulnya masalah perubahan struktural yang akan dan harus dihadapi oleh

* Kertas kerja untuk ceramah ILUNI-Universitas Airlangga, 22 Januari 1980, di Fakultas Ekonomi-Universitas Airlangga Surabaya.

negara-negara industri dan bagaimana pengaruhnya pada negara-negara sedang berkembang yang mempunyai dan tidak mempunyai sumber-sumber alam, bahan mentah dan sebagainya.

PERKEMBANGAN SETELAH PERANG DUNIA II: PERTUMBUHAN EKONOMI YANG PESAT

Negara-negara yang mengalami kehancuran selama Perang Dunia II antara lain Jerman Barat dan Jepang, tetapi setelah perang berakhir di Eropa Barat telah dilakukan usaha untuk antara lain membantu membangun perekonomian Jerman Barat secara besar-besaran melalui Marshall Plan. Sedangkan Jepang mendapat bantuan dari Amerika dan adanya "American Umbrella" telah dapat membantu Jepang untuk merehabilitasikan ekonominya serta menunjukkan hasilnya dari negara yang hancur karena perang menjadi salah satu dari empat negara "giant economic power" dalam dunia internasional.

Masa setelah Perang Dunia II sampai permulaan tahun 1970 dapat digolongkan sebagai masa perdagangan bebas (free trade era). Pada masa itu kepemimpinan Amerika dalam bidang militer, politik dan ekonomi/bisnis tampaknya diterima dan keunggulannya masih menonjol dalam bidang-bidang tersebut. Amerika memimpin kerja sama ekonomis/politis dengan Eropa Barat dan Jepang. Hal ini dilihat sebagai suatu stabilitas politik di tingkat internasional. Stabilitas politik, perkembangan perdagangan bebas dan masih utuhnya sistem moneter internasional yang berdasarkan "fixed exchange rate" telah memungkinkan negara-negara seperti Jepang dan Jerman Barat memanfaatkan sebaik-baiknya keadaan yang sangat menguntungkan ini untuk bisnis internasional. Kondisi dunia dan bisnis internasional pada masa itu telah mendorong Jepang merumuskan strategi pembangunan negaranya sehingga dapat mencapai supremasi dalam bidang bisnis dan ekonomi melalui strategi "export-led-economy". Jepang hendak dan sudah mulai membangun perekonomian nasionalnya berdasarkan strategi "export-led" berbeda dengan negara-negara besar lainnya seperti Amerika dan negara-negara Eropa (kecuali mungkin Jerman Barat) yang berdasarkan pada "domestic-demand-led-economy". Pilihan strategi "export-led-economy" antara lain disebabkan karena keadaan alam negara Jepang sendiri yang hampir tidak mempunyai sumber alam dan bahan mentah sedangkan untuk mengembangkan ekonominya, mereka membutuhkan bahan mentah dan sumber alam tersebut, yang dahulu pernah dilakukan dengan mengadakan pendudukan militer. Untuk memperoleh sumber alam dan bahan mentah, mereka dapat melakukan pembelian, pembayaran dan menjamin suplai yang kontinu sehingga dapat di-

jamin kesinambungannya. Untuk membiayai pembelian (impor) bahan mentah dibutuhkan dana yang cukup besar, dan ini hanya dapat diperolehnya melalui ekspor, sehingga ekspor menjadi salah satu sumber utama dari devisa untuk membiayai impornya.

Ditinjau dari sudut perencanaan nasional, kebutuhan akan bahan mentah untuk menggerakkan bisnis dan industri Jepang, dibutuhkan suatu sistem logistik nasional yang efisien dan efektif. Banyak negara lebih cenderung menyerahkan penyelesaian masalah logistik yang sangat penting artinya bagi perekonomian nasional ini pada lembaga-lembaga pemerintahan atau perusahaan negara. Namun hal ini tidak dilakukan oleh Jepang, karena mereka telah berpengalaman cukup lama dalam usaha pengembangan sektor swasta. Dengan demikian pemerintah Jepang yang berdasarkan pada "administrative guidance" sebagai salah satu bagian dari "national industrial policy" menyerahkan suplai bahan mentahnya pada perusahaan Jepang yang dikenal sebagai "Sogo Soshu" (general trading firms, yang sebelum Perang Dunia II dikenal sebagai Zaibatsu, Keiretsu dan sebagainya). Ternyata strategi "export-led-economy" telah menjadikan Jepang sebagai "Japan Incorporation" yang menciptakan suatu mekanisme kerja sama formal dan informal antara sektor pemerintah/birokrasi, sektor swasta, bisnis, industri dan beberapa pusat kekuatan (seperti LDP, asosiasi dan sebagainya) yang telah menunjukkan keberhasilan yang belum terlihat di negara-negara lain karena dirasakan cukup rumit, kecuali Korea Selatan. Dengan persiapan dan rencana yang matang, setelah Perang Dunia II Jepang telah menggunakan kesempatan dengan baik sehingga pertumbuhan ekonominya dapat digolongkan sebagai "high growth economy" dan dalam tahun-tahun terakhir tingkat pertumbuhannya, antara tahun-tahun 1969-1973 adalah rata-rata 10,3%. Perkembangan industri Jepang terpusat pada usaha mempertinggi kapasitas produksi barang-barang hasil industri untuk diekspor ke pasar internasional. Keberhasilan mereka dalam menciptakan suatu kerangka kerja internasional sangat membantu penetrasi mereka di pasar internasional, sehingga banyak negara terutama Amerika dan negara-negara MEE merasakan adanya persaingan untuk industri tertentu di dalam negeri. Sebagai akibat masuknya hasil industri Jepang dan bersaing dengan produk dalam negeri, maka Amerika dan Eropa Barat terpaksa harus mengurangi kapasitas atau bahkan harus menutup kegiatannya. Pengangguran dan "hilang"-nya pasar bagi industri dalam negeri ini telah mendorong berbagai "lobby" dan kekuatan politik dan ekonomi dalam negeri untuk mengadakan berbagai tindakan proteksionis. Pada tingkat pemerintahan tampak adanya friksi-friksi dalam hubungan antara Jepang-Amerika dan Jepang-MEE. Perundingan-perundingan yang diselenggarakan oleh pemerintah Jepang, Amerika dan MEE tidak selalu berjalan lancar, ketegangan dan kata-kata yang kurang diplomatis dilontarkan pada Jepang sehingga timbul penekanan-penekanan terhadap Jepang agar

mengubah sikapnya. Tekanan ini antara lain diarahkan pada pembukaan pasar dalam negeri Jepang untuk barang-barangnya di negara-negara tersebut serta tekanan terhadap impor hasil pertanian yang lebih banyak dan Jepang ditekan untuk mengadakan perubahan struktural. Perubahan struktural ini penting untuk negara-negara yang sedang berkembang.

Setelah tahun 1970-an, dengan adanya berbagai macam "Shokkus" dalam bidang politik, ekonomi, peningkatan harga minyak dan bahan mentah lainnya, serta adanya berbagai macam keengganan menerima hasil industri Jepang telah menimbulkan berbagai bentuk proteksionisme baru seperti OMAS (Organized Marketing Agreements, Organized Free Trade dan sebagainya) dan pengurangan kegiatan ekonomi internasional Jepang, semuanya ini memberi kesan pada kita bahwa Jepang sebenarnya harus mengubah strategi pembangunan ekonominya dengan cepat sehingga pertumbuhannya menjadi lebih lambat (*slower growth*), karena diperkirakan dewasa ini pertumbuhan perekonomian Jepang berkisar pada 5,5%. Hilangnya pasar dalam bentuk "free trade" pada akhir tahun 1970-an dan digantinya sistem "fixed exchange rate" dan "floating exchange rate" telah mendorong Jepang untuk mengarahkan strateginya pada "slower growth" dan memikirkan tindakan selanjutnya untuk memperlancar perubahan struktural dalam industrinya. Tampaknya Jepang saat ini sudah memberikan "go ahead" bagi mekanisme pengambilan keputusan untuk merumuskan "blue print" baru agar industri Jepang mengarah pada "intensive knowledge industries". Dengan demikian diharapkan agar industri dapat mengurangi penggunaan energi dan dapat memasuki pasar internasional dengan produk-produk hasil teknologi tinggi. Dengan perkataan lain, proses perubahan struktural diarahkan ke tingkat industri tersier (*service economy*), sehingga dapat diharapkan akan mengurangi tekanan-tekanan yang dilakukan terhadap mereka karena mereka telah memasuki pasar "intensive knowledge industries".

Di atas telah dibahas tentang Jepang dengan mekanisme pengambilan keputusan yang sulit dan kompleks (menurut pandangan pihak luar) telah merumuskan suatu "blue print" yang mengarah pada perubahan struktural dalam bidang perekonomian sehingga dengan demikian diharapkan dapat turut membantu perkembangan perekonomian dan bisnis internasional. Namun demikian adanya perumusan "blue print" tetap mengharuskan Jepang untuk mempunyai suatu "strategic export" walaupun mungkin tidak didasarkan lagi pada energi yang tinggi tetapi pada "intensive knowledge industries". Menurut kami, hal itu sulit untuk diubah mengingat Jepang "miskin" akan sumber alam dan bahan mentah, tetapi sebaliknya dapat memperbesar kemampuannya menciptakan sumber tenaga manusia yang bersifat inovatif dan kreatif. Dalam hal "government policy guidance" Jepang

tampaknya mempunyai aspek positif dengan merumuskan suatu "blue print" walaupun masih bersifat sementara, namun arahnya sudah jelas yaitu perubahan struktural yang menuju pada "tertier industries". Hendaknya kita melihat hal ini sebagai suatu tindakan yang dapat menguntungkan perekonomian kita, khususnya dalam hubungan interdependensi kita dengan Jepang, karena bila hal ini dapat ditangani dengan baik, maka akan dapat mengubah pola perdagangan dan investasi Indonesia, Jepang dan mungkin "pemain-pemain lain dalam dunia bisnis internasional".

AMERIKA DAN PERUBAHAN STRUKTURAL

Dalam sistem pengambilan keputusan di Amerika banyak pihak harus diperhatikan mengingat banyaknya terdapat golongan yang berbeda-beda kepentingannya seperti dari kalangan bisnis, industri, perbankan, buruh, kongres, pemerintahan, birokrasi dan sebagainya, sehingga sulit untuk menciptakan suatu "blue print" ala Jepang. Di Amerika peranan sektor swasta lebih dominan dibandingkan dengan sektor lain sehingga sulit melakukan pengambilan keputusan seperti yang telah dilakukan di Jepang. Dalam sistem pengambilan keputusan pada tingkat makro di Amerika, tampaknya kurang atau tidak dapat diterima adanya "administrative guidance" seperti yang biasa dilakukan di Jepang.

Perekonomian di Amerika tidak didasarkan pada suatu "blue print" nasional. Setiap perusahaan atau unit industri mempunyai rencana sendiri-sendiri dan mendasari usahanya pada "free enterprise economy", sehingga dalam kenyataannya perekonomian Amerika didasarkan pada ratusan bahkan ribuan rencana perusahaan. Yang dianggap sebagai "koordinator" dari rencana-rencana individual tersebut adalah kekuatan mekanisme pasar dan harga (market and price mechanism). Berhasil atau tidaknya suatu rencana ditentukan oleh mekanisme pasar dan harga. Hal ini berarti bahwa pertumbuhan perekonomian Amerika sejak beberapa dasawarsa sampai saat ini didasarkan pada "domestic-demand-led-economy". Pasar dalam negeri memberikan kesempatan yang cukup besar pada ribuan perusahaan mengembangkan diri, dan ekspor bagi sebagian besar perusahaan di Amerika bukan merupakan hal yang menentukan hidup matinya suatu perusahaan.

Sejak beberapa tahun terakhir ini perkembangan MNC Amerika tampaknya mulai menunjukkan kebutuhan untuk mengekspor. Seperti halnya dengan pasar negara-negara industri lainnya, pasar di Amerika sudah mencapai suatu tingkat kejenuhan sehingga mereka harus mencari lokasi-lokasi yang masih dapat digolongkan sebagai "growth areas" agar dapat mengem-

bangkan diri. Oleh sebagian besar MNC Amerika dan Eropa, negara-negara di Asia sudah digolongkan sebagai "growth areas", sehingga dapat diperkirakan mereka akan dan sudah mulai melakukan ekspansi ke negara-negara di kawasan Asia. Dalam perkembangan ekonomi selanjutnya, tampaknya ekspor dan perdagangan luar negeri Amerika mulai memegang peranan penting. Perdagangan luar negeri MNC Amerika yang dahulu terpusat di sebagian besar negara Eropa kini sudah beralih sedangkan perdagangan mereka dengan negara-negara di kawasan Asia,¹ khususnya Jepang, Korea Selatan dan lain-lain sudah mulai melebihi volume perdagangannya dengan negara-negara Eropa. Namun tampaknya pemerintah Amerika belum atau kurang mempunyai kekuatan dan kemauan (tidak mempunyai prioritas tinggi) untuk mengarahkan industri-industri yang dianggap sudah kurang produktif dan tidak memperlihatkan kemampuan untuk bersaing dengan perusahaan Jepang, atau menutup industri yang dianggap sudah "usang" dan kurang produktif dan mengalihkannya ke industri lain yang lebih produktif, seperti dalam bidang-bidang industri baja, tekstil dan sebagainya. Bahkan dalam sektor-sektor tersebut "lobby"-nya telah berhasil menekan pemerintah Amerika untuk mengadakan berbagai kebijaksanaan membatasi pemasukan barang-barang tersebut dari negara lain. Proteksi terhadap industri yang digolongkan sudah "usang" tampaknya masih berjalan terus. Dengan tindakan ini sebenarnya yang dirugikan adalah konsumen, sedangkan para produsen mempunyai "lobby" yang kuat untuk memberikan proteksi kepada perusahaan yang "usang" di Amerika dengan pretensi kepentingan nasional, karena hal ini akan menciptakan pengangguran.

Walaupun pada prinsipnya Amerika tidak akan kembali pada sistem proteksionisme yang masih mempunyai "hubungan" dengan sistem perdagangan bebas, namun dalam kenyataannya prinsip perdagangan bebas antara Jepang dengan negara berkembang lainnya (newly industrialized nations) telah dilanggar dan kurang dilaksanakan secara konsekuen. Kita melihat bahwa kepentingan nasional akan mendorong para perumus kebijaksanaan untuk memperhatikan perusahaan nasional apabila dianggap mereka berada dalam bahaya. Apabila kita membandingkan antara yang dilakukan oleh Jepang dan yang dilakukan oleh Amerika, maka kita melihat bahwa dari Amerika belum dapat diharapkan terlalu banyak, yaitu perubahan-perubahan struktural industri-industri yang sudah "usang" belum dapat dilaksanakan sepenuhnya seperti yang telah dilakukan oleh Jepang. Jepang sudah mempunyai suatu "blue print" sebagai arah (direction) sedangkan Amerika masih harus menentukan prioritas dan proses penentuan prioritas ini akan memakan waktu yang cukup lama.

1 Lihat karangan Dr. Hadi Soesastro, "Interdependensi Ekonomi di Asia-Pasifik Dalam Tahun 1980-an", *Analisa*, Oktober 1979.

NEGARA-NEGARA LAIN DI KAWASAN ASIA-PASIFIK

Dalam hubungan ini kita melihat bahwa Korea Selatan dapat digolongkan sebagai "single fighter" yang memperlihatkan keberhasilannya dalam mengembangkan perekonomiannya. Korea Selatan yang pernah mengalami masa "penjajahan" Jepang, mengenal Jepang lebih daripada negara-negara lainnya di kawasan Asia. Tampaknya Korea Selatan memperoleh inspirasi dari keberhasilan Jepang, hal ini tampak apabila kita menelaah strategi yang diambil, sistem dan lembaga yang dibentuk sangat menyerupai sistem yang dilakukan oleh Jepang. Hubungan kerja sama yang erat antara pemerintah, sektor swasta dan birokrasi serta pembentukan lembaganya merupakan ciri khas dari pelaksanaan sistem "export-led-economy". Korea Selatan meniru Jepang karena mempunyai problem yang sama yaitu tidak mempunyai sumber alam dan bahan mentah. Berdasarkan pelajaran yang diambil dari Jepang dewasa ini Korea Selatan sudah dapat digolongkan sebagai negara yang maju dalam bidang industri (newly industrialized nation). Pelajaran yang dapat kita peroleh dari Korea Selatan adalah antara lain: (i) kerja sama antara sektor-sektor pemerintah, swasta dan birokrasi merupakan hal yang vital dalam menunjang keberhasilan pertumbuhan ekonomi Korea Selatan; (ii) disiplin kerja, ketekunan dalam melaksanakan tugas-tugas, "commitment" untuk mencapai suatu tingkat keberhasilan, adanya kepemimpinan dalam negara dan politik yang kuat dan stabil (strong leadership), pendidikan tenaga manusia yang sistematis serta menciptakan tenaga pelaksana atau manajer/birokrat yang mempunyai orientasi bisnis dan sebagainya yang dianggap sebagai "tambahan" dari keberhasilan mereka. Peranan yang diambil oleh "general trading companies" Korea Selatan hampir sama dengan yang telah dilakukan di Jepang.

Di samping Korea Selatan kita juga melihat adanya beberapa negara lain di kawasan Asia ini yang berusaha untuk mengikuti model Jepang dan Korea Selatan yang dianggap telah berhasil dengan mengadakan penyesuaian dengan kondisi di negara yang bersangkutan. Yang dianggap sebagai prinsip pokok untuk mencapai keberhasilan adalah pemikiran atau konsep "Incorporation", yaitu kesatuan arah antara sektor pemerintahan/birokrasi, swasta dan sektor-sektor tambahan seperti lembaga-lembaga yang diperlukan untuk mencapai keberhasilan misalnya "general trading firms", disiplin, sarana, keuangan dan sebagainya. Kita melihat negara-negara seperti Taiwan, Singapura, Thailand (yang baru membentuk lebih dari lima "general trading firms") dan Malaysia (Sime Darby telah beroperasi di 23 negara) dan lain-lain sudah mulai menerapkan model "Incorporation".

NEGARA-NEGARA YANG MENJALANKAN STRATEGI "EXPORT-LED-ECONOMY"

Negara-negara di kawasan Asia-Pasifik yang mempunyai strategi "export-led-economy" seperti Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Hong Kong dan sebagainya, akan menghadapi masalah perubahan struktural karena mereka tidak mempunyai sumber alam yang besar. Mereka harus mengimpor energi dan sebagian besar dari industrinya bersifat "energy based". Mereka akan dan harus mengadakan perubahan struktural ke arah industri yang bersifat "intensive knowledge industries" dari "energy intensive industries". Keharusan untuk mengubah industri secara struktural ini akan berpengaruh cukup baik dan menguntungkan negara-negara yang mempunyai "resource-based" yang kuat, seperti Indonesia dan Malaysia.

POLA YANG DAPAT DIKEMBANGKAN

Dalam perkembangan dasawarsa 1980-an kita melihat penggolongan industri dalam "intensive energy based" atau "raw material based" seperti petrochemicals, pulp and paper dan sebagainya yang lambat laun akan mengalami re-lokasi. Pabrik-pabrik tersebut di atas tidak akan menguntungkan lagi apabila dilokasikan di pusat konsumsi seperti Jepang dan Korea Selatan, tetapi harus dipindahkan ke negara-negara yang menjadi sumber energi. Dalam hal itu, Indonesia mempunyai kedudukan yang cukup kuat, sehingga diperkirakan dalam tahun-tahun mendatang kecenderungan ini akan tampak di Indonesia. Apabila re-lokasi ini terjadi, maka hal ini akan sangat menguntungkan Indonesia, karenanya harus dipersiapkan program kerja jauh sebelumnya. Persiapan program kerja ini tidak hanya dalam pengertian teknis saja, tetapi yang lebih penting adalah orientasi bisnisnya yang disertai dengan pembentukan lembaga-lembaga keuangan, komersial, penelitian, pendidikan dan sebagainya yang sesuai dengan perkembangan yang diperkirakan. Apabila re-lokasi telah merupakan kenyataan maka dapat diperkirakan bahwa arus investasi akan lebih banyak mengalir ke daerah-daerah seperti Indonesia. Investasi semacam ini akan dapat dilakukan dalam berbagai bentuk dan cara. Secara tradisional kita melihat usaha MNC Jepang yang menyodorkan kepada kita suatu bentuk yang dikenal sebagai "package deal", jadi mereka memberikan secara lengkap termasuk lembaga manajemen, teknologi, modal dan kekuatan mereka di pasar internasional. Mungkin hal ini merupakan suatu alternatif bagi proyek-proyek tertentu yang membutuhkan investasi dalam jumlah besar, tetapi apabila kita melihat alternatif lain seperti yang telah dilakukan di Korea Selatan dan Jepang, maka yang kita perlukan adalah investasi dalam bentuk modal dengan suatu "technical

agreement'' yang maksimal. Kita dapat menyewa, membeli dan melakukan berbagai kegiatan untuk mendapatkan teknologi, manajemen dan sebagainya, sehingga kesempatan ini dapat digunakan untuk memperkuat kedudukan perusahaan nasional kita, baik swasta maupun milik negara. Namun demikian dalam alternatif ini kita juga harus waspada karena apabila kita menjual barang dalam bentuk bahan mentah untuk industri dibutuhkan suatu lembaga seperti ''general trading firms'' yang memiliki kerangka kerja yang luas dan hal ini membutuhkan persiapan yang baik. Dalam bidang ini mungkin kita dapat memikirkan suatu ''joint company agreement'' untuk distribusi di pasar internasional sambil membentuk suatu ''core general trading firms'' yang bertugas untuk menciptakan kerangka kerja internasional tersebut. Aspek ini tidak mudah, tetapi apabila kita tidak memulainya, kapan kita dapat mencapai kedewasaan dalam bidang ini? Korea Selatan pun ketika mulai melaksanakan konsep ini digolongkan sebagai ''new comer'', tetapi akhirnya mereka berhasil mencapai tingkat tersebut.

Dengan terwujudnya re-lokasi dan pelaksanaan pabrik-pabrik yang membuat bahan-bahan mentah industri, dan bahkan mungkin berlangsung sampai tingkat ''processed'', pola perdagangan antara Jepang dan negara-negara lain termasuk Indonesia akan mengalami perubahan. Kita akan mengurangi impor bahan mentah industri dari Jepang atau negara industri lainnya. Hal ini turut membantu kita dalam usaha mengurangi ketergantungan pada suplai bahan mentah industri, di samping untuk membantu dan mengoreksi kepentingan di dalam struktur industri nasional dan melaksanakan kebijaksanaan industri yang diarahkan pada penciptaan kaitan yang banyak baik inter maupun intra dalam struktur industri sehingga dengan demikian dilaksanakan ''backward/forward linkages'' yang pada saat ini sangat kurang.

Kesempatan yang terbuka dengan adanya perubahan dalam pola perdagangan dan investasi akan memberi kemungkinan besar kepada negara yang sedang berkembang untuk membentuk MNC nasional (yang pemilikannya diarahkan pada ''public ownership'' atau perusahaan negara). Kita sudah melihat perkembangan MNC di negara-negara yang sedang berkembang seperti Sime Darby, dan sebagainya (lihat buku kami *Emerging Enterprises in the Asia-Pacific Region*, 1979, CSIS). Perkembangan MNC yang berakar dan berpusat di negara-negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia hendaknya dilihat sebagai suatu kesempatan yang harus dipikirkan secara mendalam, karena dalam kesempatan ini kita bukan hanya dapat mengembangkan sektor industri saja tetapi juga akan mendorong perkembangan sektor kegiatan lainnya seperti perbankan, asuransi, pengangkutan, konsultasi, dan sebagainya. Pemain-pemain dan lembaga-lembaga baru akan memasuki kegiatan-kegiatan tersebut. Hubungan dan kerja sama akan lebih intensif, erat, tetapi lebih kompleks. Manajer dan pelaksana baru akan turut

serta dalam pembentukan era yang lebih kompleks, modern, "sophisticated" dan lebih pragmatis.

Proses perkembangan yang telah diutarakan yaitu mengenai perubahan-perubahan dalam pola perdagangan, investasi (menarik investasi jangka panjang dan bukan hanya menarik MNC sebagai "package deal"), serta kesempatan timbulnya MNC yang berasal dan berpusat di negara-negara berkembang yang dapat turut membantu mengurangi ketergantungan kepada "the giant economic powers" di kawasan Asia-Pasifik, dapat membantu mencegah menajamnya ketegangan di antara mereka, serta memberikan arti yang lebih mendalam pada konsep dan kenyataan mengenai interdependensi bisnis serta ekonomi internasional. Memanfaatkan kesempatan yang akan timbul sebagai akibat dari proses/perubahan struktural yang akan terlaksana dalam dasawarsa 1980-an terletak di tangan kita sendiri. Dapatkah kita memanfaatkan kesempatan tersebut dalam dasawarsa yang akan datang? Tantangan-tantangan dan jawabannya berada di dalam tangan kita sendiri.

KERJA SAMA DI PASIFIK BARAT-DAYA: SEBUAH PANDANGAN ASEAN*

Hadi SOESASTRO

BEBERAPA MASALAH

Suatu pengakuan terhadap dinamika internal kawasan Pasifik dan semakin pentingnya ia dalam masalah-masalah dunia mungkin akan mengundang usul-usul untuk pemetaan kembali atau penataan kembali "pusat-pusat kekuatannya". Hal ini mungkin akan menimbulkan pemikiran untuk mengumpulkan ASEAN, Australia, Selandia Baru dan Forum Pasifik Selatan ke dalam suatu kesatuan Pasifik Barat-Daya. Dengan jumlah penduduk di atas 250 juta dewasa ini dan sedikit di atas 400 juta pada tahun 2000, kekuatan itu dapat menunjukkan ciri-ciri yang menarik dan mengesankan.

Tetapi keinginan untuk pengelompokan itu -- meskipun hanya akan memerlukan suatu kerja sama yang tidak terikat -- belum dianggap relevan untuk penelitian lebih lanjut. Tentu saja seseorang harus mempunyai pikiran yang jujur dan berani untuk dapat mengemukakan alasan-alasan yang meyakinkan tentang perlunya pengelompokan Pasifik Barat-Daya itu. Suatu pandangan tajam terhadap keadaan dewasa ini menunjukkan bahwa unsur-unsur pokok untuk membentuk kelompok itu hampir sama sekali tidak ada.

Sebagai suatu pilihan, di luar ASEAN sendiri, kepentingan negara-negara ASEAN adalah global. Kebijakan yang ada sekarang adalah untuk memperluas hubungan ekstra-regional atas dasar hubungan bilateral. Masalahnya ialah apakah ASEAN harus menjalin serangkaian "hubungan khusus" dengan Australia, Selandia Baru dan Forum Pasifik Selatan, mengingat letak geografisnya.

* Terjemahan makalah yang disampaikan pada Seminar Selandia Baru - Indonesia Pertama, disponsori oleh New Zealand Institute of International Affairs dan CSIS, di Auckland, 17-18 Februari, 1981. Penterjemah adalah Budi S. SATARI, staf CSIS.

Sesungguhnya, negara-negara ASEAN jauh lebih cenderung untuk berpaling ke teman-teman mereka di Utara daripada ke teman-teman mereka di Selatan. Baik dari segi politik-keamanan maupun dari segi ekonomi, ASEAN mempunyai taruhan yang lebih besar dalam hubungannya dengan teman-temannya di Utara. Masalahnya ialah apakah Australia dan Selandia Baru harus dan dapat "memainkan peranan" di Asia Tenggara yang dapat mengakibatkan orientasi ASEAN yang lebih seimbang.

Secara psikologis, Australia dan Selandia Baru akan selalu dipandang oleh ASEAN -- kurang lebih -- sebagai orang luar, atau sebagai tambahan bagi kawasan perhatian pokoknya. Kebijakan imigrasi Australia di masa lampau, sebagai contoh, menyulitkan ASEAN untuk membayangkan Australia sebagai partner. Ini dapat dimengerti ketika penduduk ASEAN dianggap "tidak cukup baik" untuk memasuki Australia. Baru-baru ini barang-barang produksi ASEAN juga dianggap tidak dibenarkan untuk memasuki pasaran Australia karena dihasilkan di bawah keadaan di mana hak asasi manusia dinilai sangat rendah, seperti dituduhkan oleh serikat-serikat buruh Australia. Maka, di sini masalahnya adalah apakah persekutuan dapat dijalin berdasarkan alasan-alasan *a priori*.

Australia dan Selandia Baru mempunyai kepentingan yang sah di kawasan ini: Asia Tenggara (terutama ASEAN) dianggap penting bagi keamanan dan kemakmuran mereka. Dikatakan pula bahwa hubungan dengan ASEAN adalah penting sekali dalam usaha membangun citra internasional yang baru, mengingat semakin pentingnya Dunia Ketiga.¹ Tetapi kepentingan mereka pada ASEAN dibandingkan dengan kepentingan ASEAN pada tetangga-tetangganya di Selatan itu sedemikian berbeda sehingga menimbulkan suatu hubungan yang asimetris. Hal ini hanya bisa menyebabkan tumbuhnya kegelisahan di kedua belah pihak.

Negara-negara Pasifik Selatan, kecuali mungkin Papua Nugini, berada agak rendah dalam daftar daerah prioritas ASEAN. Paling banter, ASEAN akan menunjukkan simpati terhadap aspirasi-aspirasi Pasifik Selatan. Ini dapat berubah apabila negara-negara Pasifik Selatan memperoleh reputasi internasional mereka.

Sementara umumnya keadaan di atas tampaknya akan tetap berlaku dewasa ini ASEAN telah mengadakan dialog-dialog resmi yang teratur dengan Australia dan Selandia Baru. Bahkan, kedua negara itu, termasuk negara pertama yang mendekati ASEAN untuk mengadakan dialog resmi, yang telah

1 Dalam hal Australia, ini adalah salah satu tema yang dikembangkan dalam Laporan Harries, *Australia and the Third World*, Report of the Committee on Australia's Relations with the Third World (Canberra: Australian Government Publishing Service, September 1979).

menjadi cara ASEAN untuk menjalankan hubungan ekstra-regionalnya yang penting. Papua Nugini, sebagaimana halnya Australia dan Selandia Baru, telah diundang untuk menghadiri forum kegiatan ASEAN yang penting, yaitu Pertemuan Menteri-menteri Luar Negeri ASEAN. Masalahnya adalah apakah saluran-saluran ini terbukti cukup efektif guna menhadapi masalah-masalah di atas dan untuk memecahkan berbagai problema yang disebabkan.

MENETAPKAN PERANAN-PERANAN

Dasar kepentingan Australia dan Selandia Baru di Asia Tenggara adalah masalah keamanan. Seperti dikatakan dalam Laporan Harries, perhatian serius yang diberikan kepada Asia Tenggara dalam politik luar negeri Australia disebabkan oleh arti strategis wilayah itu bagi Australia. Lebih lanjut dikatakan bahwa Australia mempunyai "...suatu kepentingan vital untuk menghindari suatu ancaman langsung ... dari negara Asia Tenggara manapun dan untuk mencegah keadaan di mana salah satu negara Asia Tenggara memberikan bantuan kepada kekuatan yang mengancam dari daerah yang lebih jauh." Selanjutnya, ia (Australia) juga memikirkan bahwa "kedaulatan wilayah dan kemerdekaan politik Papua Nugini tidak boleh terancam dari Asia Tenggara."¹

Persepsi Australia mengenai kawasan ini -- sangat negatif -- mungkin tidak membantu menciptakan suasana kerja sama yang sehat. Bagaimana persekutuan antara dua pihak dapat terjalin apabila satu pihak menganggap pihak yang lainnya sebagai suatu sumber ancaman yang potensial? Paling banter, ini dapat mengarah pada ko-eksistensi damai, tapi pasti bukan persekutuan. ASEAN melihat dirinya sebagai aktor utama di Asia Tenggara, tapi ia tidak melihat dirinya sebagai suatu ancaman -- atau mempunyai keinginan untuk itu -- bagi Australia dan tetangga-tetangga lainnya di Selatan. Apabila keadaan yang mengancam ini terwujud di masa mendatang, hal itu sebenarnya adalah suatu ramalan yang menjadi kenyataan karena dirinya sendiri: karena ASEAN dirasakan sebagai suatu ancaman, kebijaksanaan dan tindakan Australia yang berdasarkan anggapan itu malah akan mengakibatkan sikap bermusuhan dari ASEAN terhadap Australia, dengan atau tanpa disadari.

Maka adalah penting untuk memeriksa sikap Australia terhadap kawasan ini. Setelah Perang Dunia II sikapnya ditandai oleh peranan aktif "maju" di mana ia berusaha untuk terlibat atau kelihatannya terlibat dalam masalah-masalah Asia Tenggara. Ini didasarkan atas premis bahwa "kepentingan Australia terhadap keamanan dan stabilitas kawasan ini membenarkan pemberian janji-janji, penempatan satuan-satuan militer di kawasan itu dan,

¹ *Ibid.*, p. 109

apabila perlu, bertempur.”¹ Sikap Australia terhadap kawasan ini juga kebapak-bapakan. Mengingat kenyataan bahwa ”negara-negara di kawasan ini baru, lemah dan miskin...tanggapan Australia... adalah dalam bentuk bantuan, pengarahan, perlindungan dan, dalam beberapa hal, kesabaran.”²

Laporan Harries benar dalam mengemukakan kekurangan-kekurangan dalam pendekatan Australia dalam keadaan yang terjadi sekarang di Asia Tenggara. Laporan itu menyimpulkan bahwa problem Australia dalam hubungannya dengan Asia Tenggara dewasa ini timbul karena kondisi yang membentuk sikap itu telah hilang sementara beberapa sikap dan kebiasaan yang berhubungan dengan itu tetap bertahan.

Sekarang tidak ada lagi dukungan untuk peranan aktif ”maju” bagi Australia. Laporan itu mengakui bahwa pemerintah-pemerintah ASEAN tampak lebih yakin tentang kelangsungan hidup mereka sendiri. Selanjutnya, sementara permusuhan di Indocina memperkuat pentingnya masalah keamanan di Asia Tenggara, kemungkinan keterlibatan langsung kekuatan-kekuatan luar dalam pertahanan satu atau lebih banyak negara ASEAN tampaknya lebih kecil. Apalagi Australia mempunyai kemampuan yang sangat terbatas untuk menyediakan bantuan pertahanan unilateral kepada negara-negara ASEAN. Secara menyeluruh, ada perubahan dalam kemampuan Australia untuk mempengaruhi peristiwa-peristiwa di kawasan ini dan dengan itu relevansi Australia terhadap kawasan ini telah sangat berkurang.

Memang, pengaruh dan kedudukan Australia di kawasan ini telah menurun dalam beberapa tahun ini. Laporan Harries memperhatikan perselisihan-perselisihan serius yang terjadi antara Australia dan negara-negara ASEAN. Laporan itu juga mencatat kekecewaan dan ketidaksabaran terhadap Australia di kawasan itu. Tetapi laporan itu berpendapat bahwa secara potensial Australia masih mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi kehidupan ekonomi kawasan itu.

Mungkin di bidang inilah kepentingan Australia dan ASEAN bertemu. Masalah yang dikemukakan oleh Komisi Harries adalah apakah memperluas hubungan ekonomi akan menyediakan kerangka kerja yang cukup untuk menjalankan hubungan yang erat dan bersahabat dengan negara-negara ASEAN. Dialog resmi antara ASEAN dan Australia, apabila mereka merupakan manifestasi dari hubungan kerja sama, telah bertahan sejauh ini terutama karena kepentingan ASEAN untuk mengembangkan hubungan ekonomi dengan Australia. Apakah ini akan berkelanjutan di masa mendatang akan sangat bergantung pada keuntungan nyata bagi ASEAN dalam

1 *Ibid.*, p. 124

2 *Ibid.*, p. 125

kerja sama itu. Hal ini akan menyangkut keringanan-keringanan dan pemberian preferensi-preferensi khusus dari Australia.

Laporan itu memperingatkan akan adanya dua kemungkinan bahaya dalam pendekatan Australia ke kawasan itu. Pada tingkat umum, suatu tekanan untuk menjalin "hubungan baik" atau dalam mencari "hubungan khusus" tidak boleh menjadi tujuan akhir. Pada tingkat yang khusus dan sesungguhnya, pokok persoalan tidak boleh didekati secara ad hoc yang tak terkoordinasi, semata-mata karena manfaatnya, tetapi harus memperhatikan semua kepentingan Australia yang relevan. Dikemukakan bahwa:

"... yang terlibat adalah suatu konflik antara kepentingan khusus (yang kadang-kadang kecil) dan kepentingan umum jangka panjang -- dan banyak perselisihan dengan negara-negara ASEAN terjadi karena konflik yang tak terpecahkan dan umumnya tak diakui antara kepentingan-kepentingan Australia sendiri daripada karena konflik antara kepentingan mereka dan Australia."¹

Beberapa pandangan di Australia yang mengisyaratkan kesulitan dalam mengelola "hubungan khusus" dengan ASEAN menganjurkan penurunan prioritas secara drastis terhadap Asia Tenggara (dan ASEAN) dan menghadapinya seperti kawasan yang lainnya. Kalau tidak,

"... Australia perlu meningkatkan konsistensinya antara pernyataan-pernyataan resmi tentang janji-janji dan dukungannya terhadap ASEAN dan pelaksanaan dari kebijaksanaan yang tampaknya mengabaikan kepentingan ASEAN. Apabila Australia, setelah meninjau kembali prospek kerja sama ekonomi jangka panjang dengan ASEAN...mendapatkan bahwa hanya bantuan terbatas untuk kepentingan ASEAN saja yang mungkin, maka mungkin perlu untuk mempertimbangkan kembali tingkat janji Australia kepada kelompok itu sehingga harapan-harapan tidak terus-menerus menjadi kekecewaan."²

Apapun kesimpulan dari tinjauan seperti disarankan di atas, Komisi Harries mendapatkan bahwa penting bagi Australia untuk menilai dengan hati-hati betapa pentingnya hal itu bagi kepentingan dan keamanan Australia dan kedudukan internasionalnya apabila negara-negara ASEAN sebagai kelompok memutuskan bahwa Australia sudah semakin tidak relevan di kawasan itu.

Keterlibatan Selandia Baru di kawasan itu setelah Perang Dunia II pada dasarnya adalah untuk melindungi dirinya sendiri dan dunia bebas dari ancaman Komunisme. Hal ini juga telah melibatkannya secara militer di Malaysia, Singapura dan Vietnam. Ia terus mempunyai kepentingan untuk mempertahankan "dukungan dalam bentuk manifestasi militer yang mantap

1 *Ibid.*, p. 127

2 Lihat Frank Frost, "Political Issues in Australian-ASEAN Relations", in *Asia-Pacific Community*, Winter 1980, No. 7, p. 145.

di Asia Tenggara," bahkan setelah negara-negara besar -- khususnya Inggris -- menarik pasukannya dari kawasan itu.

Sebuah laporan dari New Zealand Institute of International Affairs (NZIIA) menunjukkan bahwa masalah utama bagi Selandia Baru adalah bahwa "tanpa keamanan dan stabilitas di Pasifik Barat, letak geografisnya yang terpencil akan lebih menonjol dan tidak menyenangkan."¹ Selain itu ia mengisyaratkan bahwa nilai mempererat hubungan Selandia Baru-ASEAN, seperti dirasakan oleh para pembuat kebijaksanaan, adalah berdasarkan harapan bahwa ASEAN akan menghambat ekspansi Komunisme dan pemerintah-pemerintah Komunis ke arah Selatan.

Meskipun Selandia Baru mempunyai kepentingan untuk mempengaruhi lingkungan ideologis tetangga-tetangganya, Laporan NZIIA menunjukkan bahwa Selandia Baru tidak dapat memainkan peranan militer yang berarti di kawasan itu. Juga diakui bahwa di samping tidak adanya kekuatan, tidak ada kepentingan langsung Selandia Baru dalam taruhan yang dapat memberikan alasan baginya untuk mengambil peranan utama di Asia Tenggara.

Yang tampaknya menjadi kesimpulan penting dari laporan itu ialah bahwa Selandia Baru tidak lagi menganggap Asia Tenggara sebagai sumber ancaman baginya: "Semenanjung Malaya tidak lagi dianggap...sebagai sebuah 'jari' yang menunjuk mengancam ke arah Selandia Baru; kepulauan Indonesia tidak lagi dianggap sebagai 'batu loncatan' bagi ekspansi Cina ke Selatan."² Malahan Asia Tenggara dianggap sebagai daerah penting bagi kesempatan ekonomi.

Pemeliharaan dan pengembangan hubungan Selandia Baru dan ASEAN telah menjadi salah satu prioritas utama Selandia Baru. Laporan itu kurang tegas dalam menguraikan masalah apakah ASEAN akan merupakan pasaran yang semakin penting bagi Selandia Baru dan merupakan sumber impornya yang meningkat pula. Dikatakan bahwa pasar ASEAN akan tetap merupakan pasar dangkal untuk tahun-tahun mendatang. Di lain pihak, dibandingkan dengan pasar Australia, Selandia Baru kurang penting bagi ASEAN.

Laporan NZIIA mengatakan bahwa kecilnya Selandia Baru adalah suatu kekuatan daripada kelemahan, karena ASEAN tidak perlu takut terhadap Selandia Baru. Dapat ditambahkan pula bahwa mungkin karena kecilnya Selandia Baru itu, harapan ASEAN untuk berurusan dengannya secara realistis moderat.

1 Lihat Terence Wesley-Smith (ed), *New Zealand and its Southeast Asian Neighbours*, makalah dibacakan dalam seminar di Victoria University of Wellington, 28-29 September 1979 (Wellington: NZIIA, 1980); khususnya makalah oleh Dennis McLean.

2 *Ibid.*, p. 8

Ini berhubungan dengan masalah lain yang juga disinggung dalam laporan itu: apabila perdagangan tidak penting, apakah ia dapat ikut memajukan perhatian politik dan stabilitas kawasan? Negara-negara ASEAN telah memulai strategi pembangunan melalui perdagangan daripada terus menerus bergantung pada bantuan. Perjanjian ASEAN dengan negara-negara industri melibatkan berbagai masalah ekonomi. Perbaikan dalam kualitas bantuan tetap penting, tetapi masalah perdagangan dan komoditi dianggap lebih penting dalam hubungan ekonomi ekstra-regional ASEAN.

DIMENSI EKONOMI

ASEAN telah melembagakan dialog-dialog resmi dengan negara-negara industri utama. Pada tahun 1974, Australia merupakan negara pertama yang mengadakan dialog resmi dengan ASEAN, yang kemudian diikuti oleh dialog-dialog dengan Selandia Baru, Jepang, AS, Kanada dan MEE. Fungsi koordinasi untuk berbagai dialog itu ditugaskan kepada masing-masing anggota ASEAN: Malaysia untuk Australia, Singapura untuk Selandia Baru, Indonesia untuk Jepang dan MEE, Pilipina untuk AS dan Kanada, dan Muangthai untuk organisasi-organisasi internasional.

Tujuan kebijaksanaan menyeluruh ASEAN dalam hubungannya dengan negara ketiga dan badan-badan internasional disusun pada KTT ASEAN di Bali pada tahun 1976, sebagai berikut: (a) mempercepat usaha bersama dalam memperbaiki jalan menuju pasar ekstra-regional untuk bahan mentah dan barang jadi ASEAN dengan usaha menghilangkan hambatan perdagangan (*trade barriers*), mengembangkan pemakaian produk baru, dan mengambil pendekatan dan tindakan bersama dalam berurusan dengan negara-negara ketiga; (b) bekerja sama dalam bidang teknologi dan metode produksi guna meningkatkan mutu dan ragam produk ekspor; (c) bekerja sama dalam mengambil pendekatan bersama terhadap masalah komoditi internasional, menyusun kembali sistem perdagangan internasional, menyusun kembali sistem moneter internasional dan tujuan lain dari Tata Ekonomi Internasional Baru; dan (d) memberikan prioritas bagi stabilisasi dan peningkatan penghasilan ekspor komoditi-komoditi utama ASEAN melalui persetujuan-persetujuan komoditi.

Dalam dialog pertama antara ASEAN dan Australia, tidak ada diskusi yang menimbulkan kontroversi. Beberapa langkah untuk meningkatkan mutu bantuan bagi negara-negara ASEAN disetujui oleh Australia. Tetapi Australia enggan untuk memberikan jalan ke pasar yang lebih baik dengan alasan kesulitan domestik. Pada tahun 1974, ekonomi Australia telah menunjukkan

gejala melemah, tetapi impor naik dengan cepat dan menekan sektor pabrik. Menanggapi hal itu, pemerintah Australia mendevaluasi mata uangnya dan membatasi impor "barang-barang sensitif" termasuk tekstil, pakaian dan alas kaki. Pembatasan ini umumnya merugikan Taiwan, Korea Selatan dan Hong Kong. Ketika importir Australia beralih kepada penyalur pengganti dari negara-negara ASEAN, pemerintah Australia segera mengadakan pengendalian atas barang-barang yang datang dari Malaysia, Pilipina dan Muangthai. Dengan tindakan ini, Australia adalah satu-satunya negara maju yang mengabaikan ketentuan GATT bahwa eksportir tekstil baru harus mendapat perlakuan yang menguntungkan. Ia juga merupakan negara pertama yang membatasi ekspor barang-barang padat karya dari negara-negara ASEAN.¹

Sebagaimana dicatat oleh Frost, Australia memberikan beberapa keringanan bagi negara-negara ASEAN guna mengurangi kritik dan kekecewaannya, tetapi "tak satupun dari langkah-langkah itu bergerak jauh dalam memenuhi permintaan utama ASEAN -- jalan masuk yang lebih besar ke pasar barang-barang jadi Australia -- tetapi mereka membuka jalur-jalur penting untuk komunikasi dan diskusi. Pada tahun tahun 1978...banyak pemimpin ASEAN tampaknya bersedia untuk menerima...argumentasi Australia bahwa biarpun ia ingin menampung tuntutan dagang ASEAN, adalah perlu untuk menunggu dahulu kebangkitan kembali ekonomi Australia."²

Tetapi menjelang akhir 1978 timbullah satu masalah baru dalam hubungan Australia dan ASEAN, yaitu sengketa penerbangan sipil. Berkembangnya dan cara penyelesaian sengketa itu merupakan tanda bahwa Australia kehilangan kredibilitasnya sebagai negara tetangga yang mempunyai keinginan sungguh-sungguh untuk memperhatikan kepentingan ekonomi ASEAN, dan kemauan politik untuk menuangkannya ke dalam kebijaksanaan.³

Suatu studi mengenai hubungan ekonomi eksternal ASEAN dengan Australia dan Selandia Baru melihat bahwa hubungan ekonomi ASEAN-Selandia Baru, dibandingkan dengan hubungan ASEAN-Australia, telah terjalin dengan lebih harmonis. Sebagian hal itu disebabkan oleh kenyataan bahwa Selandia Baru adalah negara yang kecil, sehingga jalan masuk ke pasar

1 Lihat diskusi oleh Clive T. Edwards, "Current Issues in ASEAN-Australian Trade Relations," dalam *Southeast Asian Affairs 1979* (Singapore: ISEAS, 1979), pp. 30-44.

2 Frost, *op. cit.*, p. 131-132; lihat juga Robyn Janet Lim, "Current Australian-ASEAN Relations," dalam *Southeast Asian Affairs 1980* (Singapore: ISEAS, 1980), p. 37-53.

3 Frost, *ibid.*, p. 137

tidaklah merupakan masalah yang sangat penting bagi negara-negara ASEAN.¹

Kesimpulan ini tampaknya sejalan dengan pandangan resmi ASEAN seperti tercantum dalam *Laporan Tahunan Standing Committee ASEAN 1979/1980*, sebagai berikut:

"Hubungan ASEAN dengan Selandia Baru telah berjalan dengan memuaskan. ASEAN mengakui bahwa Selandia Baru, sebuah negara kecil, dengan caranya sendiri telah memberikan sumbangan terhadap perkembangan hubungan yang stabil dan saling menguntungkan antara ASEAN dan Selandia Baru. Mengingat sumber-sumber Selandia Baru yang terbatas, ASEAN tidak mengharapkannya untuk bekerja sama dengan ASEAN pada tingkat yang sama dengan Australia atau Jepang. Tetapi hubungan kerja sama Selandia Baru dengan ASEAN bermanfaat dalam memperkuat hubungan politik dan ekonomi antara ASEAN dan Selandia Baru. Karena masalah neraca pembayarannya, Selandia Baru tidak dapat menampung seluruh permintaan ASEAN untuk pengecualian dalam pemberian ijin atau peningkatan nilai ijin impor untuk barang-barang yang merupakan kepentingan ekspor ASEAN. Tetapi Selandia Baru menyetujui fleksibilitas yang lebih besar dalam administrasi jadwal ijin impor dan juga akan memberikan pertimbangan dengan seksama atas permintaan ASEAN dalam tinjauan mereka terhadap Sistem Ijin Impor. Sejauh ini 8 macam kepentingan ekspor ASEAN...telah dikecualikan dari pemberian ijin. Pola jaminan Impor Selandia Baru telah dihapuskan. Meskipun perbaikan yang dilakukan oleh Selandia Baru dalam Pola GSPnya kurang sesuai dengan harapan ASEAN, penyesuaian tarif telah dibuat dalam Pola GSP atas barang-barang yang merupakan kepentingan ASEAN ..."²

Secara menyeluruh, dapat dikatakan bahwa dialog-dialog itu menyediakan jalur-jalur komunikasi dan konsultasi yang berguna. Ini telah dibuktikan dalam hubungan ASEAN-Selandia Baru dan juga hubungan ASEAN-Australia. Mereka berguna meskipun suatu penelitian dimensi ekonomi dari hubungan-hubungan itu akan menunjukkan bahwa Australia dan Selandia Baru tidaklah begitu penting bagi ekonomi negara-negara ASEAN dan juga sebaliknya.

Kepentingan ekonomi ASEAN, Australia dan Selandia Baru lebih terjaln dengan AS, Jepang dan MEE daripada satu sama lain. Seperti dikemukakan oleh Chia, fokus terhadap hubungan ekonomi ASEAN-Australia tampak di luar proporsi, mengingat bahwa hubungan itu bersifat marginal dalam perdagangan, penanaman modal dan bantuan, apabila dibandingkan dengan hubungan dengan Jepang, Amerika Serikat dan MEE. Perhatian atas hubungan ASEAN-Australia sebagian besar disebabkan oleh nada-nada politik dan akibat memburuknya hubungan beberapa tahun terakhir ini.³

¹ Chia Siow Yue, "ASEAN External Economic Relations with Australia and New Zealand," makalah dikemukakan dalam Konferensi ke-5 Federasi Asosiasi Ekonomi ASEAN, Singapura, 30 Oktober-1 November 1980.

² ASEAN Sekretariat, Jakarta

³ Chia, *op. cit.*, p. 8; juga diskusi oleh Lim, *op. cit.*

Penanaman modal Australia dan Selandia Baru di kawasan ASEAN sangat kecil dibandingkan dengan investasi dari Jepang, AS dan MEE. Arus bersih penanaman langsung modal asing swasta (*private foreign direct investment* -- FDI) dari Australia dan Selandia Baru ke negara-negara berkembang pada tahun 1970an berjumlah di bawah 2% dari FDI total negara-negara DAC (*Development Assistance Committee*), dibandingkan dengan 43,6% untuk AS; 36,1% untuk MEE dan 10,9% untuk Jepang. Bantuan resmi pembangunan (*official development assistance* -- ODA) dari Australia dan Selandia Baru kepada negara-negara ASEAN menunjukkan proporsi yang penting dalam total ODA mereka, tetapi hanya merupakan bagian kecil dari jumlah ODA yang diterima oleh negara-negara ASEAN. Jumlah ODA gabungan Australia dan Selandia Baru adalah 3,6% dari jumlah ODA (dari negara-negara DAC), dibandingkan dengan 42,6% dari MEE, 31,6% untuk AS dan 8,8% untuk Jepang.

Sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 1, bagian ASEAN hanya 4,2% dari seluruh impor Australia dan 7,2% dari eksportnya (rata-rata 1975-1978). Bagian ASEAN adalah 3,2% dari seluruh impor Selandia Baru dan 5,6% dari eksportnya. Demikian pula bagian Australia adalah 3,6% dari impor ASEAN dan 2,1% dari ekspor ASEAN. Bagian Selandia Baru hanya 0,58% dari impor ASEAN dan 0,42% dari ekspor ASEAN.

Tabel 1

DISTRIBUSI IMPOR DAN EKSPOR: ASEAN, AUSTRALIA DAN SELANDIA BARU

	ASEAN		Australia		Selandia Baru	
	1970	1975-1978 (av.)	1970	1975-1978 (av.)	1970	1975-1978 (av.)
<i>Impor</i> (% dari total)						
ASEAN	..	..	4.30	3.55	.53	.58
Australia	2.25	4.19	-	-	..	..
Selandia Baru	1.08	3.23	..	..	-	-
<i>Ekspor</i> (% dari total)						
ASEAN	..	..	2.26	2.07	.26	.42
Australia	6.60	7.16	-	-	..	..
Selandia Baru	1.22	5.57	..	..	-	-

Meskipun bagian Selandia Baru dalam impor dan ekspor ASEAN tetap rendah dibandingkan dengan tahun 1970, bagian ASEAN dalam impor dan ekspor Selandia Baru terlihat dengan jelas meningkat. Sementara bagian Selandia Baru dalam perdagangan dunia menurun pada periode 1970-1978, beberapa pengalihan perdagangan ke ASEAN tampaknya telah terjadi. Ini juga jelas dalam perdagangan Australia dengan ASEAN (lihat Tabel 2).

Maka, meskipun dewasa ini tingkat interaksi ekonomi antara ASEAN dan Selandia Baru (seperti halnya dengan Australia) adalah rendah, ada pandangan-pandangan optimis tentang prospeknya di masa mendatang mengingat letak geografis, kekayaan sumber daya, dan kemungkinan penyusunan kembali ekonomi Australia dan Selandia Baru.

Tabel 2

PROSENTASE DARI PERDAGANGAN DUNIA: ASEAN, AUSTRALIA DAN SELANDIA BARU

	ASEAN	Australia	Selandia Baru
<i>Impor</i>			
1970	2.17	1.68	.42
1978	2.94	1.26	.28
<i>Ekspor</i>			
1970	2.03	1.69	.43
1978	3.00	1.21	.31
<i>Impor & Ekspor</i>			
1970	2.10	1.69	.42
1978	2.97	1.24	.30

Suatu pemeriksaan atas intensitas perdagangan antara ASEAN dan Australia-Selandia Baru dan sebaliknya menunjukkan nilai yang lebih besar daripada bagian masing-masing yang ditunjukkan dalam perdagangan dunia (Lihat Tabel 3a dan 3b). Intensitas perdagangan ini, seperti ditunjukkan oleh indeks intensitas impor dan indeks intensitas ekspor, adalah lebih tinggi daripada intensitas perdagangan ASEAN dengan negara-negara industri lainnya, kecuali Jepang.¹ Salah satu alasan dari intensitas perdagangan yang

¹ Sebagai contoh, indeks intensitas impor perdagangan bilateral antara negara i dan negara j menunjukkan proporsi impor negara i dari negara j relatif pada ekspor negara j sebagai proporsi dari bagiannya dalam perdagangan dunia. Apabila indeks = 1, maka bagian negara j dalam impor negara i adalah sama dengan bagian negara j dalam perdagangan dunia; apabila kurang (lebih) dari 1, maka negara j kurang (terlalu) diwakili dalam impor negara i.

Tabel 3a

INDEKS INTENSITAS IMPOR

	Impor oleh					
	Indonesia	Malaysia	Pilipina	Singapura	Muangthai	ASEAN
Impor dari						
<i>Australia</i>						
1970	1.66	3.34	2.74	2.65	1.85	2.48
1975-1978 (av.)	2.40	5.12	2.90	1.91	1.59	2.53
<i>Selandia Baru</i>						
1970	..	2.04	1.51	1.25	.97	1.21
1975-1978 (av.)	1.41	3.32	3.24	1.32	1.28	1.87
<i>MEE</i>						
1970	.53	.58	.38	.38	.56	.47
1975-1978 (av.)	.52	.48	.32	.30	.39	.38
<i>Jepang</i>						
1970	4.28	2.54	4.46	2.84	5.46	3.63
1975-1978 (av.)	3.72	2.85	3.47	2.26	4.19	3.03
<i>Amerika Serikat</i>						
1970	1.16	.55	1.91	.70	.96	.96
1975-1978 (av.)	1.09	.99	1.70	1.08	1.07	1.10

Tabel 3b

INDEKS INTENSITAS EKSPOR

	Ekspor oleh					
	Indonesia	Malaysia	Pilipina	Singapura	Muangthai	ASEAN
Ekspor ke						
<i>Australia</i>						
1970	2.34	1.45	.29	2.18	.33	1.44
1975-1978 (av.)	.47	1.61	1.53	3.97	.80	1.70
<i>Selandia Baru</i>						
1970	..	1.13	.02	1.04	.19	.60
1975-1978 (av.)	.11	1.43	.40	3.37	.19	1.23
<i>MEE</i>						
1970	.37	.48	.18	.39	.46	.38
1975-1978 (av.)	.19	.55	.48	.35	.57	.37
<i>Jepang</i>						
1970	6.39	2.86	6.28	1.18	3.99	3.71
1975-1978 (av.)	6.09	2.84	3.98	1.40	3.41	3.65
<i>Amerika Serikat</i>						
1970	.90	.90	2.89	.76	.93	1.19
1975-1978 (av.)	1.95	1.21	2.36	1.04	.74	1.43

tinggi ini adalah letak geografis yang dekat dan ekonomi yang saling melengkapi. Adalah menarik juga untuk mengamati bahwa intensitas perdagangan antara ASEAN dan Australia-Selandia Baru telah meningkat dari waktu ke waktu (1970 dibandingkan dengan rata-rata dari 1975-1978), dan sedikit lebih cepat dalam perdagangan ASEAN-Selandia Baru.

Sebagai tujuan kebijaksanaan, meningkatkan hubungan perdagangan ASEAN-Australia-Selandia Baru akan menganekaragamkan ketergantungan masing-masing kepada negara-negara industri utama dan membantu pembangunan regional. Kesempatan ini tampaknya meningkat, terutama mengingat pertumbuhan ekonomi ASEAN yang tinggi dewasa ini dan diharapkan pada tahun 1980an. Alasan untuk diversifikasi pasar tampaknya semakin kuat dengan berkembangnya proteksionisme yang harus dihadapi Australia dan Selandia Baru partner dagang tradisional mereka. Kemauan politik untuk itu mungkin ketinggalan.

Tetapi, perdagangan seperti dikatakan dalam Laporan NZIIA, hanyalah satu aspek dan berkembang dengan baik apabila seluruh hubungan berkembang. Laporan itu mendukung perlunya diambil "konsep bertetangga". Hal ini memerlukan peningkatan hubungan politik, ekonomi serta kebudayaan dan pengertian perasaan masing-masing bangsa.

PERANAN AMERIKA SERIKAT DI KAWASAN PASIFIK*

Jusuf WANANDI

PENDAHULUAN

Perkembangan di suatu kawasan tertentu seperti Kawasan Pasifik tidak terpisah dari perkembangan di kawasan yang lain atau di dunia pada umumnya. Dalam hal ini Kawasan Pasifik merupakan kawasan khas yang didalamnya terkandung unsur-unsur penting persaingan Timur-Barat dan persaingan Timur-Timur. Interaksi Utara-Selatan juga menjadi semakin umum dan nyata di kawasan ini, sebagian besar sebagai akibat pesatnya perkembangan ekonomi di bagian berkembang kawasan ini. Semua hal di atas mengisyaratkan adanya hubungan yang tak terpisahkan antara Kawasan Pasifik dan Dunia secara keseluruhan. Amerika Serikat, suatu superpower, merupakan dan sekaligus mempunyai taruhan besar di kawasan ini, dan dengan demikian telah menjadikan Pasifik pusat percaturan internasional. Sering dikemukakan bahwa dekade 80-an akan menjadi dekade Asia dan Pasifik.

Apakah peranan Amerika Serikat di Pasifik? Peranan Amerika Serikat bisa ditinjau dari berbagai sudut. Uraian ini dibatasi untuk membahas peranan Amerika Serikat sehubungan dengan konflik Timur-Barat dan dilihat dari sudut pandangan Dunia Ketiga serta pengamatan yang lebih terperinci mengenai peranan Amerika Serikat di Asia Tenggara.

PERANAN AMERIKA SERIKAT DAN KAWASAN INTERNASIONAL

Ketegangan-ketegangan internasional dewasa ini rupanya membuka babak baru persaingan Timur-Barat, dan secara demikian memperbesar

* Terjemahan makalah yang diajukan dalam Konperensi Pacific Forum *Toward A Pacific Community Arrangement*, Honolulu, 29 Nopember - 1 Desember 1980, oleh Ronald NANGOI, staf CSIS.

kemungkinan konflik-konflik di Dunia Ketiga, sebagian besar karena tidak adanya pembatasan yang jelas tentang "wilayah pengaruh" (sphere of influence) negara-negara superpower.

Meningkatnya ketegangan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet terjadi karena kedua pihak menuduh bahwa pihak yang lain tidak mematuhi peraturan-peraturan detente atau peredaan ketegangan. Amerika Serikat menuduh Uni Soviet meneruskan build-up senjata-senjata konvensional dan strategisnya dan mempunyai kecenderungan yang lebih besar untuk campur-tangan di wilayah-wilayah Dunia Ketiga guna mengganggu keseimbangan dunia. Uni Soviet menuduh Amerika Serikat tidak memenuhi janji-janjinya dalam bidang perdagangan dan keuangan serta gagal meratifikasi perjanjian SALT II. Uni Soviet yakin bahwa kebijakan Amerika Serikat yang tidak menentu bertanggung jawab atas terjadinya persepsi-persepsi yang keliru. Mengingat perasaan publik Amerika Serikat sekarang ini babak baru perlombaan senjata tampaknya bukan kemungkinan yang kecil.

Kebanyakan negara Dunia Ketiga secara formal mengambil sikap yang netral atau menjaga jarak sehubungan dengan persaingan Timur-Barat. Tetapi pada dasarnya dan dalam praktek, kebanyakan dari mereka mempertahankan hubungan-hubungan yang lebih intensif dan ekstensif dengan negara-negara Barat. Dalam bidang politik, hubungan ini pada hakikatnya agak ambivalen karena banyak negara adalah bekas jajahan Barat. Dalam masa sesudah jaman kolonial mereka berjuang untuk mencapai kemerdekaan politik yang bulat, hal mana berarti suatu sikap anti-Barat, dan secara demikian mula-mula mereka tertarik pada Uni Soviet. Tetapi generasi kedua pemimpin-pemimpin banyak negara Dunia Ketiga, setelah melewati berbagai tahap revolusi pembangunan nasional, sekarang lebih pragmatis dan secara politis lebih netral terhadap Dunia Barat. Hubungan-hubungan bahkan akan menjadi lebih mudah, apabila negara-negara Barat lebih banyak melakukan usaha untuk memahami (dan tidak bersikap apriori terhadap) sistem-sistem kemasyarakatan, sistem-sistem pemerintahan, nilai-nilai kemasyarakatan dan dinamika perubahan-perubahan Dunia Ketiga.

Hubungan dalam bidang ekonomi sudah cukup meluas. Dalam hal ini Dunia Barat jelas memiliki bobot (leverage) yang besar terhadap Dunia Ketiga. Perlunya pembentukan kembali hubungan ekonomi, seperti ditegas-kan dalam Laporan Komisi Brandt, merupakan tugas penting bagi kedua belah pihak. Walaupun Uni Soviet sendiri hampir-hampir tidak memiliki apa-apa untuk ditawarkan dalam bidang ini, ketidakpuasan pihak Dunia Ketiga dengan hubungan ekonomi mereka dengan Dunia Barat secara mudah dapat dieksploitasi oleh Uni Soviet untuk keuntungan politisnya sendiri.

Dunia Barat juga merupakan sumber utama ilmu pengetahuan dan teknologi bagi Dunia Ketiga. Tetapi alih ilmu pengetahuan dan teknologi itu merupakan suatu hal yang rawan karena menyentuh nilai-nilai sosial-budaya masyarakat penerima. Hal ini memerlukan kerja sama yang erat dan pengertian yang besar antara Dunia Ketiga dan negara-negara Barat.

Seperti dikemukakan sebelumnya, hubungan dalam bidang militer kiranya bukan faktor dominan. Dari sudut pandangan Dunia Ketiga, Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya diharapkan akan berusaha mempertahankan suatu tingkat kehadiran militer yang bisa mengimbangi kehadiran Uni Soviet. Dunia Barat juga diharapkan bisa menjadi sumber senjata militer yang konsisten, tetapi dari sudut pandangan Dunia Ketiga pola lama hubungan militer, baik dalam bentuk pakta militer maupun dalam bentuk pangkalan-pangkalan asing, telah ketinggalan jaman. Dengan demikian dibutuhkan usaha untuk menemukan bentuk-bentuk kerja sama militer baru yang lebih luwes dan menghargai kedaulatan negara-negara Dunia Ketiga.

Hubungan antara Dunia Ketiga dan Dunia Barat membutuhkan dasar-dasar yang lebih luas, dan hal ini berarti, pertama-tama, bahwa negara-negara Barat (dan khususnya Amerika Serikat) sebaiknya merumuskan kebijakan jangka panjang yang lebih menyeluruh, konsisten, dan terpercaya terhadap Uni Soviet, karena hubungan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet tetap merupakan faktor paling penting bagi terpeliharanya keamanan dan perdamaian dunia. Ini merupakan hubungan yang harus dijalin dengan hati-hati dan kepekaan, karena terdapat sejumlah pertentangan didalamnya; perlunya bekerja sama harus bersama-sama dengan persaingan yang tak terhindarkan. Dicapainya SALT II dan persiapan untuk SALT III khususnya merupakan tugas yang mendesak, karena menyangkut masalah pokok dalam hubungan antara negara-negara superpower. Diperlukan juga pengaturan untuk menjamin suatu perimbangan persenjataan konvensional dan untuk mengatur penjualan senjata kepada Dunia Ketiga. Hubungan dalam bidang ekonomi harus ditingkatkan juga untuk mengurangi ketegangan antara kedua negara itu. Pada akhirnya juga perlu mengusahakan pengaturan ke arah mana kedua belah pihak dapat menunjang terciptanya tata kawasan di Dunia Ketiga. Pengakuan ini akan membatasi hak-hak kekuatan luar untuk campur tangan dan ditujukan untuk mencegah salah satu superpower menjadi dominan.

Pada waktu yang sama Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya di Eropa Barat dan Jepang harus menyusun kembali hubungan mereka agar sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang baru itu. Amerika Serikat bukan lagi kekuatan dominan baik dalam arti ekonomi atau politik dan harus membagi tanggung jawab dengan sekutu-sekutunya yang berarti hubungan atas dasar

persamaan yang lebih besar. Penyusunan hubungan ini mungkin tidak begitu mudah, karena setidaknya-tidaknya dalam bidang pertahanan, Eropa Barat dan Jepang masih bergantung pada Amerika Serikat. Walaupun demikian, hal ini bisa diatasi apabila mekanisme konsultasi yang baru dapat dikembangkan antara Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang. Persoalan-persoalan yang mempengaruhi hubungan antara negara-negara ini telah melampaui jauh pemikiran-pemikiran tradisional mereka. Sebagai contoh, keamanan Teluk Parsi tidak lagi bisa dipisahkan dari keamanan Eropa Barat dan Jepang. MEE dan NATO tidak dapat menangani kawasan-kawasan kepentingan baru (areas of interest) di luar Eropa. Pertemuan Puncak di Venesia bulan Juni 1980 yang membahas kedua masalah keamanan dan politik bisa menunjukkan suatu keinginan untuk membangun kembali hubungan Dunia Barat (dan Jepang).

Sama-sama membesarkan hati melihat munculnya suatu pembagian tanggung jawab antara Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang. Perancis menjaga keamanan Afrika Perancis dan mempertahankan suatu armada di Djibouti. Jerman Barat memberi bantuan ekonomi yang lebih besar kepada Turki dan Pakistan. Jepang sedang meningkatkan peranan politiknya dan telah mendukung ASEAN dalam usahanya untuk menstabilkan Asia Tenggara.

Secara keseluruhan kemampuan negara-negara Barat dapat dikatakan masih amat terpercaya asal mereka dapat bekerja sama secara konstruktif dan dapat merumuskan kebijakan-kebijakan yang dapat diterapkan sehubungan dengan pembagian tanggung jawab antara mereka dalam bidang-bidang ekonomi dan politik, dalam alih ilmu pengetahuan serta teknologi, dan dalam bidang militer. Karena pembagian kerja mencakup peningkatan komitmen pertahanan oleh Eropa Barat dan Jepang, sumber-sumber daya Amerika Serikat bisa lebih mudah dialihkan guna mempertahankan suatu perimbangan kekuatan di Teluk Parsi.

Akhirnya hubungan antara Dunia Ketiga dan Dunia Barat dalam bermacam-macam bidang harus melibatkan program-program kerja sama yang lebih konkrit. Untuk menjamin kerja sama yang tahan lama, perlu dibentuk mekanisme dialog dan forum-forum konsultasi secara permanen. ASEAN misalnya dapat sangat bermanfaat dalam hal ini bagi kawasan Asia Tenggara. Juga, pembagian kerja antara negara-negara Barat dan Jepang harus diperluas sehingga mencakup hubungan mereka dengan Dunia Ketiga. Amerika Serikat tidak bisa secara sendirian menjaga semua kawasan di dunia. Selanjutnya kehadiran Amerika Serikat yang terlalu menyolok dalam beberapa hal bisa merugikan.

Semuanya itu akan banyak bergantung pada prakarsa Amerika Serikat. Di negara itu sedang terjadi penyesuaian-penyesuaian dan ini akan mempengaruhi proses-proses pengambilan keputusan dan dinamika politik Amerika Serikat. Untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian ini Amerika Serikat membutuhkan suatu kepemimpinan yang lebih konsisten, hubungan yang lebih baik antara lembaga eksekutif dan legislatif. Sama pentingnya adalah penampilan ekonomi Amerika Serikat. Dalam semua hal ini sekutu-sekutu serta sahabat-sahabat Amerika Serikat harus memberi dukungan. Tidak boleh dilupakan bahwa Amerika Serikat telah memberi sumbangan yang besar sekali bagi terpeliharanya tata internasional yang telah mendatangkan kestabilan relatif bagi dunia selama 35 tahun terakhir. Dalam tahun-tahun mendatang, Amerika Serikat akan menghadapi tantangan-tantangan besar dan merupakan kepentingan semua pihak bahwa ia dapat menghadapinya.

Uni Soviet sebaliknya tidak mampu membantu Dunia Ketiga dalam usaha mereka untuk mencapai kemakmuran. Uni Soviet disegani hanya karena kekuatan militernya. Negara-negara yang baru merdeka pada mulanya mungkin tertarik pada Uni Soviet karena propaganda politiknya yang anti kolonialis. Tetapi kebanyakan negara Dunia Ketiga melihat Uni Soviet semata-mata sebagai kekuatan pengimbang apabila suatu keseimbangan serupa itu dianggap perlu atau sebagai sumber perlengkapan militer.

Kemungkinan besar suatu pengurangan kehadiran serta kredibilitas Amerika Serikat di suatu kawasan tertentu akan menciptakan suatu situasi di mana negara-negara kawasan itu merasakan langsung tekanan Uni Soviet. Demikianlah keadaannya setelah penyerbuan Uni Soviet ke Afghanistan. Kebanyakan negara Dunia Ketiga melihatnya sebagai pelanggaran terhadap kedaulatan suatu negara berkembang, nonblok dan independen. Apapun alasan yang menjadi latar belakang tindakan ini, kebanyakan negara Dunia Ketiga memberikan reaksi keras terhadapnya.

Namun itu tidaklah berarti bahwa Dunia Ketiga tidak mengakui kehadiran Uni Soviet yang sah, karena Uni Soviet adalah superpower yang tidak bisa diabaikan. Bahkan Uni Soviet mungkin perlu diundang untuk ikut serta dalam usaha-usaha internasional yang dimaksud untuk mempertahankan suatu bentuk tata regional tertentu di bagian-bagian Dunia Ketiga. Uni Soviet bisa menjadi faktor pengimbang di beberapa kawasan, seperti Asia Timur atau Asia Tenggara, khususnya sehubungan dengan Cina.

Sebaliknya Dunia Ketiga telah mengutarakan keprihatinannya terhadap arah mendatang kebijakan global Uni Soviet. Ketidakpastian besar timbul dari kenyataan bahwa kekuatan militer Uni Soviet bisa digunakan untuk memperoleh keuntungan-keuntungan yang nyata, khususnya pada bagian kedua 1980-an bila Uni Soviet diperkirakan akan mengalami banyak

perubahan dalam negeri yang sulit, mungkin termasuk penyesuaian-penyesuaian yang radikal dalam kebijakan, baik yang timbul akibat pergantian kepemimpinan, stagnasi ekonomi, dan kelangkaan sumber daya maupun akibat pergeseran-pergeseran demografi yang menyebabkan ketimpangan-ketimpangan dalam komposisi etnis penduduknya.

Oleh sebab itu Dunia Ketiga mengemukakan bahwa semua negara harus berani berusaha terus untuk menuju terciptanya lingkungan di mana detente bisa berfungsi. Dalam lingkungan seperti itu Dunia Ketiga bisa mendapat kesempatan yang baik untuk berkembang maupun untuk ikut serta dalam per-caturan internasional. Pertumbuhan ketahanan nasional membantu menjamin kestabilan dunia karena dapat mencegah meningkatnya konflik Timur-Barat akibat eksploitasi kerawanan-kerawanan nasional yang terdapat di banyak bagian Dunia Ketiga. Sebagai akibatnya Dunia Ketiga bisa menjadi faktor stabilitas bagi dunia pada umumnya.

Penelitian di atas berlaku juga untuk kawasan Pasifik. Kestabilan regional bisa terjamin, apabila ketahanan nasional khususnya di kawasan yang sedang berkembang bisa ditingkatkan. Dalam hal inilah Amerika Serikat bisa memberi bantuan, yaitu: (a) dengan menciptakan lingkungan regional yang menunjang usaha-usaha pembangunan secara terus menerus di negara-negara kawasan ini, dan (b) dengan memberikan bantuan langsung kepada negara-negara tersebut sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi mereka. Hal ini berarti suatu kebijakan Amerika Serikat yang lebih menyeluruh terhadap kawasan ini, yang juga memperhitungkan perbedaan-perbedaan -- keadaan, aspirasi, dan kemampuan -- di antara negara-negara di kawasan Pasifik.

PERANAN AMERIKA SERIKAT DI ASIA TENGGARA

Dalam keseluruhannya, yaitu dalam hubungan strategis paling luas yang meliputi aspek-aspek politik, militer, ekonomi, teknologi, sosial dan kebudayaan, Amerika Serikat masih memiliki pengaruh terbesar di Asia Tenggara. Kedudukan dominan ini lebih lanjut menjadi lebih besar apabila faktor Jepang dimasukkan ke dalam kekuatan Amerika Serikat. "Perhitungan" ini berarti dan dapat juga dibenarkan mengingat akan kenyataan bahwa Jepang adalah sekutu strategis Amerika Serikat di kawasan Asia-Pasifik.

Dalam arti strategis militer, peranan Amerika Serikat di Asia Tenggara sekarang ini telah berkurang dibandingkan dengan peranannya pada akhir 1960-an dan permulaan 1970-an. Dewasa ini tekanan sesudah perang Vietnam untuk menarik diri secara militer dari Asia Tenggara tampaknya telah

berakhir. Kita belum bisa berbicara mengenai kembalinya keterlibatan militer Amerika Serikat di Asia Tenggara, walaupun sikap yang lebih tegas di dunia sekarang ini dengan gigih diperjuangkan di dalam Amerika Serikat sendiri. Dengan pembaharuan perjanjian penggunaan fasilitas-fasilitas militer di pangkalan Subic dan Clark, kehadiran militer lepas pantai Amerika Serikat di Asia Tenggara sekarang ini dianggap cukup sebagai minimum. Walaupun demikian dua soal yang tidak berdiri sendiri harus ditanyakan. Yang pertama menyangkut kredibilitas janji-janji Amerika Serikat; kredibilitas sebagian besar akan diukur dari perimbangan kasar (rough balance) - strategis atau lainnya - terhadap Uni Soviet yang dapat dipertahankan Amerika Serikat di kawasan ini. Soal kedua menyangkut bentuk-bentuk konkrit kehadiran Amerika Serikat di dan janji-janjinya kepada Asia Tenggara; misalnya, bagaimana dan dalam bentuk apa Amerika Serikat akan menanggapi invasi Vietnam ke Muangthai, bila hal itu terjadi.

Dalam dunia politiko-strategis dan diplomatis, suatu tantangan besar bagi Amerika Serikat adalah cara untuk menangani dan mengelola hubungannya dengan RRC. Aliansi de facto antara Amerika Serikat dan RRC telah bisa menimbulkan gangguan-gangguan besar terhadap stabilitas di kawasan Asia-Pasifik, sebagian besar karena reaksi berlebihan Uni Soviet. Keinginan Amerika Serikat untuk memperluas dan meningkatkan hubungannya dengan RRC guna mengimbangi Uni Soviet terutama setelah penyerbuan Uni Soviet ke Afghanistan dapat dimengerti dilihat dari sudut pandangan global. Walaupun demikian, Amerika Serikat perlu mempertimbangkan juga kondisi-kondisi kawasan. Dalam menghadapi Uni Soviet tampaknya Amerika Serikat berusaha menyusun skema pembagian kerja, baik global maupun regional, di mana Jepang juga diberi peranan. Walaupun demikian dalam hal ini Amerika Serikat tidak boleh mendesak Jepang terlalu kuat dan terlalu cepat untuk meningkatkan peranan militernya. Terlepas dari kenyataan bahwa konsensus Jepang mengenai peranan baru ini harus diberi waktu untuk dicapai secara wajar, Jepang perlu juga membentuk mekanisme konsultasi yang lebih baik dengan sahabat-sahabatnya di Asia Tenggara untuk mempermudah perubahan-perubahan secara teratur tentang masalah ini selama pembangunan militernya.

Penggunaan kartu Cina oleh Amerika Serikat itu sendiri menimbulkan kekuatiran di Asia Tenggara. Suatu eskalasi konflik Sino-Soviet di Asia Tenggara sebagai akibat konflik Indocina sudah dirasakan dan mempunyai dampak-dampak yang mengganggu Asia Tenggara. Negara-negara Asia Tenggara termasuk Indocina melihat RRC sebagai suatu ancaman potensial. Persepsi atas ancaman ini tidak akan mudah dihilangkan. Dalam arti geografis, RRC adalah satu-satunya kekuatan besar yang berdekatan langsung dengan Asia Tenggara. Selain itu ambisi "pax sinica" Cina merupakan kenya-

taan sejarah yang tidak mudah terlupakan. Tetapi negara-negara ASEAN mengakui bahwa ancaman RRC itu tidak akan datang dalam waktu dekat ini.

ASEAN mengharapkan Amerika Serikat mengajukan suatu kebijakan yang jelas terhadap ASEAN di satu pihak dan RRC di lain pihak. ASEAN sejak lama mempunyai hubungan dengan Amerika Serikat dalam bidang-bidang politik, ekonomi, sosial, ilmu pengetahuan dan teknologi dan pada tingkat yang terbatas juga dalam bidang militer, seperti dengan Pilipina dan Muangthai. Keasyikan Amerika Serikat dalam berhubungan dengan RRC bersamaan dengan -- dan kenyataannya mungkin memperkuat -- sikap keras Cina terhadap Vietnam. Hal ini merupakan suatu hambatan bagi penyelesaian politik masalah Kamboja.

Dewasa ini tampaknya hubungan Amerika Serikat dan RRC mencapai titik yang diinginkan Amerika Serikat. Sebagaimana diusulkan oleh (waktu itu) Pembantu Menteri Luar Negeri untuk Asia Timur, Richard Holbrooke, dalam pernyataannya pada Dewan Perdagangan Amerika Serikat - Cina tanggal 4 Juni 1980, Amerika Serikat sebaiknya menaruh perhatian yang lebih besar atas peranannya di Asia Tenggara, khususnya dalam mendukung ASEAN mencapai penyelesaian politik bagi masalah Kamboja. Amerika Serikat bisa memberi sumbangan dalam hal ini, misalnya dengan menekan RRC agar bersikap lebih tepat terhadap pekanya keadaan-keadaan stabilitas di Asia Tenggara dan tidak melakukan tekanan secara terus menerus atas Vietnam, karena akibat strategi seperti itu Vietnam kiranya akan bersikap lebih keras dan semakin jatuh dalam rangkulan Uni Soviet. Holbrooke juga menunjukkan dengan tepat bahwa persepsi konvergensi kebijaksanaan Amerika Serikat dan RRC terhadap Indocina dapat menimbulkan akibat-akibat yang tidak menguntungkan. Ia menegaskan bahwa kebijakan dan persepsi Amerika Serikat terhadap Asia Tenggara dewasa ini berbeda dengan kebijakan dan persepsi RRC mengenai Asia Tenggara. Selanjutnya hubungan Amerika Serikat dengan Jepang dan ASEAN - karena merupakan sekutu dan sahabat tradisional - lebih penting daripada hubungan Amerika Serikat dengan RRC. Mengingat akan hal ini, pengokohan hubungan Amerika Serikat dengan RRC lebih lanjut seharusnya didahului oleh konsultasi dengan Jepang dan ASEAN.

Mengingat penelitian di atas, Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya mengharapkan agar peranan Amerika Serikat yang konkrit di Asia Tenggara meliputi hal-hal berikut:

- a. Penjelasan lebih lanjut mengenai peranan dan kehadiran militernya di Asia Tenggara. Dewasa ini kehadiran militer Amerika Serikat di kawasan ini dianggap cukup kalau lebih kredibel. Ini berarti, antara lain, rencana

- darurat -- yang disusun dengan baik -- untuk menghadapi penyerbuan Vietnam ke Muangthai bila terjadi serta cara penjualan militer yang lebih lancar dan berarti;
- b. Konsultasi dan dialog yang lebih banyak dengan ASEAN tentang peranan politik Amerika Serikat khususnya sehubungan dengan masalah Kamboja dan kebijakan Amerika Serikat terhadap Vietnam, peranan RRC di kawasan Asia-Pasifik, peranan politik dan militer Jepang, dan tentang kebijakan Amerika Serikat dalam menghadapi perluasan kehadiran Uni Soviet di Asia Tenggara;
 - c. Perbaikan-perbaikan bantuan ekonomi Amerika Serikat serta kerja sama dengan negara-negara ASEAN lebih lanjut. Mengingat perubahan-perubahan kebutuhan negara-negara ASEAN, struktur bantuan Amerika Serikat perlu dirancang kembali secara terus menerus dan mutunya ditingkatkan. Misalnya, Bantuan Pembangunan Resmi (ODA) Amerika Serikat sebaiknya disediakan tidak hanya untuk program kebutuhan dasar manusia, yang pada tahap ini sungguh-sungguh dilakukan oleh dan dengan sarana yang tersedia bagi masing-masing negara penerima. Bentuk-bentuk pembiayaan lain, seperti PMA, perlu didorong untuk memainkan peranan yang lebih besar dalam pembangunan negara-negara ASEAN, khususnya dalam bidang-bidang industri dasar, bahan mentah dan pengolahan mineral. Perbaikan jalan masuk negara-negara ASEAN ke pasaran barang-barang jadi di Amerika Serikat akan memberi sumbangan yang berarti bagi perkembangan mereka. Dialog Amerika Serikat-ASEAN membantu menghapuskan sejumlah masalah dalam hubungan ekonomi Amerika Serikat-ASEAN, tetapi penyelesaian tambal sulam kiranya tidak akan memadai di masa mendatang;
 - d. Usaha-usaha yang lebih konkrit dalam bidang alih teknologi yang melibatkan sektor swasta maupun sektor pemerintah. Banyak bidang seperti pengembangan sumber-sumber energi alternatif dan eksploitasi sumber-sumber daya laut bisa menguntungkan kedua belah pihak.

KESIMPULAN-KESIMPULAN

1. Setiap pengaturan peningkatan keamanan dan kemakmuran di kawasan Pasifik membutuhkan komitmen Amerika Serikat, tetapi hanya sebagai tambahan atas keterlibatan aktif semua negara lain di kawasan itu. Komitmen-komitmen Amerika Serikat di kawasan Asia Tenggara belum dirumuskan secara baik dan memerlukan penjelasan lebih lanjut. Mengingat akan perubahan keadaan di kawasan ini, dialog secara terus menerus antara Amerika Serikat dan ASEAN adalah perlu.

2. Untuk menjamin lingkungan yang lebih stabil, secara internasional dan regional, Amerika Serikat perlu mengusahakan kepemimpinan yang lebih terpercaya. Hal ini berarti:
 - a. perubahan dalam sistem dan kebiasaan pengambilan keputusan di Amerika Serikat, khususnya untuk menghapuskan dualisme antara Departemen Luar Negeri dan Dewan Keamanan Nasional dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri; demikian pula, dalam mengatasi persaingan antar lembaga yang telah menimbulkan banyak kegusaran di luar negeri, seorang presiden yang mantap dan konsisten kiranya merupakan prasyarat;
 - b. pandangan jangka panjang dalam kebijakan-kebijakan luar negeri dan strategi Amerika Serikat, membutuhkan kerja sama yang lebih erat antara Lembaga Eksekutif dan Legislatif; Presiden Amerika Serikat harus bisa memobilisasi dukungan rakyat untuk kebijakan luar negerinya agar bisa berjalan baik dan secara demikian membuatnya bisa dipercaya;
 - c. kemungkinan bagi Amerika Serikat untuk melaksanakan kebijakan luar negeri yang lebih terbuka dan aktif tergantung pada kemampuan pemerintah untuk menyembuhkan perekonomian Amerika Serikat yang sakit.
3. Mengenai kawasan Asia Tenggara, peranan Amerika Serikat yang diinginkan seharusnya meliputi hal-hal berikut:
 - a. *Dalam bidang Keamanan*

Kehadiran Amerika Serikat terutama terpusat di pangkalan Subic dan Clark untuk mengimbangi kehadiran Uni Soviet di Asia Tenggara. Apabila sebagian Armada Ketujuh untuk sementara dialihkan ke Teluk Parsi dan Samudera Indonesia, maka ASEAN seharusnya diberitahu agar tidak memberikan reaksi-reaksi negatif. Selain itu, diperlukan penafsiran yang lebih baik atas ancaman keamanan Asia Tenggara yang dihadapi akibat peningkatan kekuatan Angkatan Laut Uni Soviet di kawasan ini, khususnya setelah memperoleh ijin untuk menggunakan fasilitas-fasilitas Cam Ranh dan Danang. Penafsiran serupa itu diperlukan untuk menghindari kepanikan dan reaksi berlebihan dari negara-negara yang bersangkutan, yang mengakibatkan pengalihan sumber-sumber daya yang langka untuk memperoleh persenjataan melebihi apa yang dibutuhkan secara obyektif. Pada gilirannya ini akan meningkatkan kerawanan di lain-lain bidang pembangunan nasional yang lebih dibutuhkan untuk memelihara kestabilan di negara-negara ASEAN.

Tidak dapat disangkal bahwa peningkatan kehadiran militer Uni Soviet di kawasan ini bisa berimplikasi negatif, walaupun dalam jangka pendek dampaknya kecil sekali. Peningkatan kehadiran Angkatan Laut

Uni Soviet secara terus menerus di kawasan ini selama lebih dari 10 tahun mendatang akan menciptakan situasi di mana Uni Soviet bisa lebih efektif melakukan penekanan-penekanan politik terhadap negara-negara di kawasan ini. Akan tetapi hal ini akan bergantung pada kehadiran Amerika Serikat yang berimbang di kawasan ini dan pada ketahanan regional dan nasional negara-negara ASEAN.

Penting untuk membangun kredibilitas janji Amerika Serikat kepada kawasan ASEAN, misalnya, adalah disiapkannya suatu rencana darurat di pihak Amerika Serikat untuk membela Muangthai secara konkrit kalau Vietnam menyerbunya, walaupun kebenaran skenario ini kiranya kecil sekali.

Keamanan Asia Tenggara sebagian besar bergantung pada perkembangan negara-negara ASEAN sendiri. Pertama-tama hal ini berarti usaha yang sungguh-sungguh dan terus menerus oleh masing-masing negara untuk meningkatkan ketahanan nasional mereka. Selama 5 sampai dengan 10 tahun mendatang, sumber utama kestabilan atau ketidakstabilan masih bersifat internal. Kedua, ini berarti kemampuan negara-negara ASEAN untuk menyelesaikan konflik-konflik di antara mereka. Keadaan serupa itu sekarang telah dicapai dan telah banyak menghilangkan kesempatan bagi kekuatan besar untuk mencampuri urusan negara-negara ASEAN atau untuk mengeksploitasi konflik-konflik regional bagi kepentingan mereka sendiri. Ketiga, ini berarti usaha-usaha diplomatik untuk menyusun suatu bentuk tata regional tertentu di kawasan Asia Tenggara. Yang penting adalah usaha-usaha untuk menyelesaikan masalah Kamboja yang terarah pada terciptanya situasi hidup berdampingan secara damai dan kerja sama dengan Vietnam. Dukungan kekuatan-kekuatan besar diperlukan untuk mencapai sasaran ini. Ini kiranya mungkin karena Asia Tenggara pada dasarnya bukan kawasan vital bagi Amerika Serikat dan Uni Soviet. Masalah pokoknya sekarang adalah mengurangi konflik antara RRC dan Vietnam.

Selain itu penting juga bagi ASEAN secara keseluruhan untuk bersama-sama meningkatkan kemampuan militer guna menghadapi tekanan-tekanan Vietnam dalam jangka pendek dan menengah, yakni sebelum terwujudnya suatu tata regional. Dalam hubungan ini peningkatan penjualan militer dari Amerika Serikat kepada negara-negara ASEAN adalah penting dan oleh sebab itu perlu dijamin secara mantap. Kemampuan militer negara-negara ASEAN itu juga perlu untuk mencapai suatu tata regional, karena tata seperti itu memerlukan kemampuan bela-diri (self-defence).

b. *Dalam bidang Politik*

Ini mencakup 3 masalah pokok. Masalah yang pertama menyangkut hubungan antara Amerika Serikat dan RRC. Serangkaian kebijakan

dibutuhkan pihak Amerika Serikat yang akan menyusun hubungan ini sehingga tidak menjadi suatu faktor ketidakstabilan yang baru. Ini berarti bahwa RRC dianggap dan dihadapi sebagai kawan taktis dan bukan sekutu strategis, baik untuk mencegah reaksi berlebihan Uni Soviet dan untuk mengurangi kekuatiran negara-negara ASEAN (dan mungkin Jepang).

Kedua, Presiden Reagan bisa diandalkan mampu memelihara hubungan yang sehat dan stabil antara Amerika Serikat dan Jepang, yang pada dasarnya merupakan sekutu strategis sejati Amerika Serikat di kawasan Asia-Pasifik. Ini berarti beberapa pengaturan yang bisa memecahkan masalah-masalah perdagangan dan ekonomi antara kedua negara. Ini juga merupakan suatu faktor penting dalam proses peningkatan peranan dan pembangunan militer Jepang. Karena dalam situasi itu Amerika Serikat bisa mengurangi tekanannya atas Jepang agar meningkatkan pengeluaran militernya. Perkembangan sistem pertahanan Jepang di bawah tekanan-tekanan seperti itu menimbulkan kekuatiran yang serius bagi negara-negara ASEAN.

Ketiga, Amerika Serikat sebaiknya bersikap lebih luwes terhadap Vietnam, karena dengan demikian ia bisa membantu menyelesaikan masalah Kamboja secara politis. Juga, dengan bersikap luwes Amerika Serikat tidak akan menimbulkan kesan bahwa ia semata-mata mengikuti kebijakan Cina tentang masalah ini. Selain itu Amerika Serikat diharapkan juga bisa meyakinkan RRC tentang perlunya memberi sumbangan bagi penyelesaian konflik Indocina. Ini penting bagi ASEAN.

c. *Dalam bidang Ekonomi*

Kerja sama ekonomi tampaknya lebih penting dalam hubungan antara ASEAN dan Amerika Serikat. Sejauh ini bermacam-macam hambatan dalam hubungan ekonomi antara ASEAN dan Amerika Serikat tidak teratasi. Walaupun hubungan ini semakin intensif dalam beberapa tahun terakhir, terutama karena keterlibatan sektor swasta Amerika Serikat secara aktif, kebijakan Pemerintah Amerika Serikat masih belum mencerminkan kemauan politik yang kuat untuk mendukung suatu peningkatan hubungan ekonomi antara ASEAN dan Amerika Serikat. Selama 3-4 tahun terakhir ini, masalah-masalah yang berhubungan dengan pembatasan-pembatasan penggunaan ODA bagi proyek-proyek kebutuhan-kebutuhan dasar manusia, GSP, tax deferral, undang-undang anti-trust, dan peraturan-peraturan melawan praktek-praktek korupsi, dan lain-lain, telah menghambat kemajuan kerja sama serta hubungan ekonomi.

Kerja sama dalam bidang pendidikan dan ilmu pengetahuan maupun dalam alih teknologi merupakan aspek penting lainnya dalam hubungan antara Amerika Serikat dan ASEAN.

4. Untuk memperoleh hasil-hasil yang lebih besar dari kerja sama di atas dibutuhkan:
 - a. mekanisme dialog mengenai masalah-masalah bilateral, regional, dan internasional, yang meliputi berbagai bidang kerja sama dan pada berbagai tingkat interaksi, yang sebaiknya diadakan secara teratur baik dengan ASEAN sebagai kelompok maupun dengan masing-masing negara ASEAN secara bilateral;
 - b. dasar hubungan yang luas yang tidak terbatas pada hubungan antar pemerintah.

Suatu pengaturan Masyarakat Pasifik, jika bisa disusun sedemikian rupa untuk lebih mempermudah jalannya mekanisme dialog di atas dan terciptanya pengertian yang lebih baik antara lapisan-lapisan yang lebih besar dalam masyarakat negara-negara yang berbatasan dengan Pasifik, pasti akan bermanfaat bagi sasaran terjaminnya perdamaian dan kemakmuran di kawasan Pasifik. Diakui secara luas bahwa Amerika Serikat mempunyai pasukan besar dalam Pasifik. Walaupun demikian, masih ditunggu apakah Amerika Serikat bisa membatasi kedudukannya dalam lingkungan Pasifik yang kompleks dan dapat memenuhi harapan-harapan negara-negara di kawasan itu. Kegagalan dapat menggoncangkan kawasan ini.

KEAMANAN DI KAWASAN ASIA-PASIFIK DAN PERTAHANAN JEPANG*

I

Di Jepang ramai didiskusikan keamanan nasional komprehensif. Ancaman terhadap keamanan nasional bermacam-macam jenis maupun tingkatannya dan demikianpun langkah-langkah untuk menangkisnya. Oleh karena itu usaha-usaha keamanan nasional harus komprehensif atau menyeluruh. Di dalam era senjata nuklir dan ketergantungan internasional yang lebih besar, juga jelas bahwa usaha pertahanan yang dilakukan oleh suatu negara sendirian tidak memadai dan bahwa usaha-usaha keamanan kolektif merupakan suatu keharusan. Juga jelas bahwa karena pasal 9 Konstitusi Jepang melepaskan hak untuk memiliki kemampuan perang, Jepang harus melakukan usaha-usaha keamanan nonmiliter di bidang diplomatik, ekonomi dan bidang-bidang lainnya, kecuali usaha-usaha pertahanan militer yang berkisar pada kemampuan militer, dan juga harus lebih melakukan usaha keamanan kolektif daripada usaha pertahanan sendirian (individual).

Walaupun dilarang oleh Konstitusinya untuk memiliki kemampuan perang, Jepang tetap mempunyai hak bela diri. Hak bela diri serupa itu harus memberikan kepada Jepang suatu hak atas tingkat minimum kemampuan militer yang diperlukan untuk membela dirinya dan harus disimpulkan bahwa Konstitusi Jepang menuntut suatu postur untuk mengekang kekuatan militer pada tingkat minimum. Jepang telah mengambil suatu kebijaksanaan tegas, bahwa berdasarkan Konstitusi itu ia mempunyai hak bela diri individual maupun kolektif, tetapi dari posisinya untuk membatasi jangkauan kegiatan-kegiatan bela diri, maka hak bela diri kolektif itu tidak boleh dilaksanakan,

* Diambil dari makalah utama Kiichi Saeiki yang disampaikan pada Konperensi Indonesia-Jepang ke-9, yang diorganisasi oleh CSIS, Surabaya, 20-22 Agustus 1981, oleh Bantarto BANDORO, staf CSIS. Kiichi Saeiki adalah Presiden Lembaga Riset Nomura.

dalam arti bahwa Jepang tidak dapat mengirim pasukannya ke seberang laut untuk berperang.

Di bawah bekas Perdana Menteri Ohira dan Perdana Menteri Suzuki sekarang ini, Pemerintah Jepang menekankan perlunya usaha-usaha keamanan komprehensif. Tetapi sudah diadakan cukup banyak diskusi mengenai bagaimana seharusnya posisi pertahanan militer Jepang dalam kerangka keamanan komprehensifnya, usaha-usaha pertahanan apa harus dilakukan Jepang secara minimum dan bagaimana menanggung bagian beban yang adil antara Jepang dan Amerika Serikat di dalam usaha-usaha keamanan komprehensif ini.

II

Untuk menerangkan pokok-pokok itu, maka kita perlu memperhatikan perubahan-perubahan dalam situasi internasional sebagai berikut.

Yang pertama adalah kemungkinan perimbangan kekuatan Amerika Serikat dan Uni Soviet menjadi semakin tidak stabil, secara yang merugikan Amerika Serikat.

Bukan hanya Amerika Serikat telah kehilangan keunggulan militernya yang besar sekali, tetapi jika kecenderungan-kecenderungan masa lampau berlangsung terus, perimbangan itu hanya dapat berubah secara yang menguntungkan Uni Soviet. Kenyataannya beberapa pihak melihat bahwa hal itu telah terjadi, biarpun hanya sebagian saja.

Dilihat dari sudut kekuatan nasional yang komprehensif yang meliputi ekonomi, teknologi dan kekuatan militer, Uni Soviet masih di bawah Amerika Serikat dan diperkirakan akan tetap dalam posisi itu. Tetapi Uni Soviet rupanya sedang mengkonsentrasikan usaha-usahanya untuk membangun kemampuan militernya. Selain itu Uni Soviet tampaknya lebih aktif dalam menggunakan kekuatan militer untuk melaksanakan tekanan-tekanan politik dan campur tangan dalam konflik di Dunia Ketiga. Amerika Serikat di lain pihak berusaha sekuat tenaga untuk menghidupkan kembali kekuatan ekonominya dan memperkuat persenjataannya guna mempertahankan atau memulihkan suatu perimbangan militer yang aman dengan Uni Soviet.

Yang kedua adalah keadaan menyedihkan (plight) sistem sosialis di Uni Soviet dan satelit-satelit Eropa Timurnya, dan keharusan nyata bagi Uni Soviet untuk semakin mengandalkan kekuatan militer guna menjaga tata

dalam negerinya. Sebagai kompensasi tidak adanya kebijaksanaan yang tepat untuk mengatasi kelemahan-kelemahan interennya, rupanya terdapat suatu pola pada Uni Soviet untuk menggunakan paksaan militer, atau ekspansi prestise dan pengaruh eksternalnya yang didukung oleh kekuatan militer.

Invasi ke Afghanistan adalah suatu petunjuk kuat tidak adanya kebijaksanaan, dalam pengertian Uni Soviet mengenai peraturan-peraturan detente, untuk mengekang intervensi dalam konflik Dunia Ketiga. Intervensi itu menunjukkan kepada dunia bahwa mereka bersedia mengambil resiko yang lebih besar dan membayar harga yang lebih besar daripada yang diperkirakan oleh Barat.

Kita tidak boleh mengesampingkan kenyataan bahwa banyaknya kelemahan yang inheren pada Uni Soviet dan satelit-satelit Eropa Timurnya bisa merupakan faktor-faktor yang akan mengekang Uni Soviet.

Perubahan yang ketiga adalah situasi yang sangat tidak stabil dan berbahaya di Timur Tengah dan Teluk Parsi. Tidak ada tanda-tanda stabilisasi atau penyelesaian bagi persoalan-persoalan revolusi di Iran, penyerbuan Uni Soviet ke Afghanistan dan perang Iran-Irak. Selalu ada kemungkinan bahwa akan berkobar lagi permusuhan Arab-Israel sehubungan dengan situasi di Libanon, Irak dan di tempat-tempat lainnya. Kenyataannya, di mana-mana terdapat faktor-faktor yang dapat menimbulkan konflik-konflik antar bangsa, antar agama dan antar kawasan. Pincangnya pembagian kekayaan hasil cepat meningkatnya harga minyak dan meningkatnya perselisihan sosial dan politik memungkinkan terjadinya suatu kudeta atau revolusi. Bagaimanapun juga, Timur Tengah kiranya akan tetap merupakan kawasan yang tidak stabil dan mengandung resiko besar untuk beberapa waktu mendatang. Hal ini pada gilirannya dapat ikut menyebabkan ketidakstabilan ekonomi dunia dan keamanan global.

Yang keempat adalah suatu kenyataan bahwa kesenjangan antara ekonomi Jepang dan Amerika Serikat semakin sempit. Pendapatan Nasional Kotor (GNP) Jepang adalah 9% dari GNP Amerika Serikat pada tahun 1960. Sekarang ini GNP Jepang mencapai sekitar 50%. Karena penduduk Jepang adalah separuh penduduk Amerika Serikat, ini menunjukkan bahwa GNP per kapitanya hampir mencapai tingkat yang sama dengan Amerika Serikat (hal ini tidak berarti bahwa standar hidup rata-rata penduduk Jepang adalah sama dengan Amerika Serikat; perbedaan dalam kondisi tanah saja akan memperjelas masalah ini).

Dalam lima tahun pertama dasawarsa 1980-an di mana ekonomi dunia diperkirakan akan mengalami stagnasi, kemungkinan besar ekonomi Jepang akan terus tumbuh dengan laju yang lebih tinggi daripada negara-negara industri lain termasuk Amerika Serikat.

Dengan demikian perlunya penyesuaian dalam peranan internasional dan bagian beban Jepang dan Amerika Serikat adalah jelas.

Perubahan yang kelima menyangkut soal keamanan Asia-Pasifik yang timbul akibat dua perkembangan: build-up militer Uni Soviet di kawasan dan persepsi yang bermacam-macam mengenai ancaman Uni Soviet terhadap kawasan ini.

Pembangunan militer Uni Soviet yang berlanjut di kawasan ini meningkatkan ancaman terhadap bagian dunia ini. Telah terjadi peningkatan kekuatan darat Uni Soviet di Timur Jauh dari 41 divisi tahun lalu menjadi 51 divisi tahun ini. Khususnya pembangunan kekuatan darat Uni Soviet menjadi satu divisi di tiga dari empat pulau sebelah utara yang yurisdiksinya menjadi sengketa antara Jepang dan Uni Soviet merupakan suatu tindakan provokatif yang kasar terhadap Jepang.

Dari keempat armada yang digelar oleh Uni Soviet di seluruh dunia, armada Pasifiknya telah dikembangkan menjadi yang paling besar, yang merupakan lebih dari 30% seluruh kekuatan laut Uni Soviet. Pembom jarak jauh, Backfire, yang baru-baru ini ditempatkan di Timur Jauh, mampu membom seluruh daratan Cina dan Jepang dan bagian-bagian lainnya dari Asia-Pasifik, lagi pula mengancam jalur-jalur pelayaran Laut Cina Selatan dan Timur. Rudal nuklir mobil, SS-20, yang telah ditempatkan di Timur Jauh sejak tiga-empat tahun yang lalu, juga merupakan suatu ancaman militer bagi negara-negara bebas di kawasan.

Menurut perkiraan Departemen Pertahanan Amerika Serikat sebagai akibat pembangunan militer serupa itu di Timur Jauh, Uni Soviet sekarang ini mampu mengambil tindakan-tindakan militer secara sekaligus di Eropa dan di Timur Jauh.

Kendati perkembangan-perkembangan di kawasan Asia-Pasifik itu, saya tidak percaya bahwa perimbangan militer antara Uni Soviet di satu pihak dan Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya di lain pihak telah berubah secara yang menguntungkan Uni Soviet. Armada Pasifik Uni Soviet, biarpun diperkuat, bukan tanding bagi armada Pasifik Amerika Serikat. Kepentingan strategi Uni Soviet rupanya berkisar pada Eropa, dan front utama perluasan pengaruh eksternalnya difokuskan pada lambung selatannya.

Pembangunan militer Uni Soviet di kawasan Asia-Pasifik bisa merupakan suatu usaha untuk mengejar Amerika Serikat atau untuk mengurung kekuatan Amerika Serikat di kawasan itu. Terdapat sedikit petunjuk perubahan dalam kondisi dasar konflik Sino-Uni Soviet yang memaksa Uni Soviet untuk meng-

gelar sebagian besar kekuatan konvensional militernya guna menghadapi Cina.

Uni Soviet tampaknya tidak dalam posisi yang begitu menguntungkan sehingga mampu mengambil tindakan-tindakan militer di Timur Jauh ataupun merupakan ancaman militer langsung terhadap Jepang. Tetapi Uni Soviet boleh jadi sedang membangun suatu kemampuan untuk melakukan tekanan politik terhadap Jepang berdasarkan kekuatan militernya. Sekalipun demikian, negara itu tampaknya mengakui bahwa tekanan politik terhadap Jepang akan mendatangkan kerugian dan bukan keuntungan.

Bentuk pengaruh yang lebih banyak dilakukan Uni Soviet di kawasan Asia-Pasifik adalah kekuatan militer. Pengaruh ekonominya sangat terbatas, dan akses politik ke kawasan ini tampaknya terbatas pada negara-negara tertentu seperti Vietnam. Usaha untuk menggunakan pengaruhnya atas Korea Utara tampaknya tidak berhasil.

Seringkali bagian dari Armada Ketujuh Amerika Serikat yang ditempatkan di Pasifik dikerahkan ke Samudera Hindia dan Teluk Parsi guna menjamin keamanan Timur Tengah dan Teluk Parsi. Jika terjadi perang di kawasan ini, maka pengerahan serupa itu bisa menjadi permanen. Untuk menghadapi situasi seperti itu, Jepang akan merasa perlu untuk meningkatkan kemampuan patroli dan pengawasan jalur-jalur pelayaran dekat Jepang.

Pokok lain yang perlu ditandaskan sehubungan dengan keamanan di Asia-Pasifik adalah bahwa suatu ancaman terhadap kawasan ini telah meluas dan bahwa persepsi ancaman itu bermacam-macam.

Suatu ancaman utama yang akan merupakan suatu masalah bagi Amerika Serikat, Cina dan Jepang berasal dari Uni Soviet. Tetapi terdapat perbedaan dalam persepsi mengenai ancaman Uni Soviet itu antara Jepang dan kedua negara lainnya, suatu perbedaan yang timbul sebagai akibat posisi masing-masing negara.

Negara-negara Asia Tenggara tampaknya cukup berhati-hati terhadap Cina atau Vietnam maupun Uni Soviet atau di tempat Uni Soviet sebagai kemungkinan ancaman mereka. Bahkan Amerika Serikat dan Jepang akan menjadi sasaran sikap berhati-hati negara-negara ASEAN jika mereka menunjukkan suatu kemungkinan untuk memperluas kehadiran mereka di luar batas-batas tertentu. Selanjutnya, negara-negara ASEAN tampaknya menganggap negara-negara yang berbeda sebagai sumber ancaman mereka masing-masing.

Apakah ada hubungan atau tidak dengan tingkah laku atau pengaruh negara-negara seperti Uni Soviet, Cina dan Amerika Serikat, banyak negara menyadari bahwa situasi yang tidak stabil di Semenanjung Korea dan Indocina bisa menjadi suatu ancaman terhadap keamanan di kawasan Asia-Pasifik.

Cina adalah satu-satunya kekuatan besar yang berdekatan dengan Asia Tenggara. Walaupun merupakan suatu urusan primer bagi negara-negara itu untuk mempunyai hubungan normal dengan Cina, tidak dapat diingkari bahwa Cina merupakan ancaman terhadap mereka. Arti ancaman Cina itu dapat diringkas dalam lima pokok:

- 1) Ada kesan yang kuat mengenai ketidakstabilan politik Cina dan inkonsistensi kebijaksanaan, luar negerinya sehubungan dengan perebutan kekuasaan dalam negerinya.
- 2) Ada syak wasangka apakah Cina bermaksud mempunyai hubungan atas dasar persamaan dengan negara-negara Asia Tenggara, yang timbul dari hubungan historis antara Cina dan negara-negara Asia Tenggara dan dari postur Cina.
- 3) Cina terus membantu partai-partai komunis di negara-negara Asia Tenggara.
- 4) Cina mempunyai kemungkinan untuk melaksanakan pengaruh politik terhadap orang-orang Cina perantauan di negara-negara Asia Tenggara yang diperkirakan berjumlah antara 15 sampai 17 juta orang.
- 5) Cina dicurigai berusaha melemahkan Vietnam dengan cara menempatkan pemerintah baru Kamboja di bawah pengaruhnya dan secara demikian memperluas pengaruhnya atas Asia Tenggara.

Perasaan negara-negara ASEAN diancam oleh Cina menjadi berkurang (dilluted) karena situasi politik Cina menjadi mantap dan kebijaksanaannya menjadi moderat dan praktis, tetapi belum lenyap sama sekali.

Cina menegaskan bahwa ia membutuhkan pembentukan lingkungan internasional yang damai untuk pembangunan dalam negerinya. Negara ini kemungkinan membutuhkan lima tahun atau lebih untuk menyesuaikan sistem dan kebijaksanaan ekonominya. Oleh karena itu Cina rupanya tidak berusaha melakukan pembangunan ekonomi secara cepat untuk memperkuat pengaruh eksternalnya baik secara politik maupun militer.

Di bidang ekonomi, Cina bermaksud mencapai suatu sistem internasional yang terbuka sedangkan di bidang politik dan ekonomi ia melakukan usaha untuk memperkuat hubungannya dengan Barat, Amerika Serikat dan Jepang khususnya. Situasi ini mendorong kami untuk mengira bahwa Cina tidak

akan merupakan ancaman utama terhadap keamanan negara-negara ASEAN dalam dasawarsa 1980-an.

Baru-baru ini Perdana Menteri Cina Zhao Ziyang mengunjungi tiga negara ASEAN - Filipina, Malaysia dan Singapura - dan memperdalam saling pengertian dengan pemimpin-pemimpin ketiga negara itu. Akan tetapi, sekalipun menunjukkan postur moderat, Cina gagal menghilangkan sama sekali syak wasangka ASEAN sehubungan dengan masalah-masalah tertentu seperti perlakuan terhadap Kamboja dan bantuan Partai Komunis Cina untuk partai-partai komunis di negara-negara Asia Tenggara.

Stabilitas Semenanjung Korea diganggu oleh ancaman yang potensial dan tidak dapat diramalkan dari Korea Utara. Dalam kemampuan tempurnya di kebanyakan bidang, kekuatan Korea Utara diperkirakan melebihi kekuatan Korea Selatan. Tetapi selama stabilitas politik Korea Selatan dapat dipertahankan, usaha-usaha pembangunan militer Korea Selatan diteruskan dan komitmen pertahanan Amerika Serikat dipertahankan, kemungkinan pecahnya perang di Semenanjung Korea itu adalah kecil.

Prospek bahwa sengketa akibat penyerbuan Vietnam ke Kamboja akan dapat segera diselesaikan adalah kecil. Walaupun telah dipencilkan secara internasional setelah penyerbuannya ke Kamboja, Vietnam menunjukkan sedikit tanda akan menarik mundur pasukannya dari Kamboja. Harapan untuk menyelesaikan konflik itu melalui forum internasional tidak pernah besar. Tekanan politik terhadap Vietnam untuk memencilkannya dan untuk mendapatkan konsesi dari Hanoi rupanya ikut membuat negara itu semakin bergantung pada Uni Soviet. Pendekatan Vietnam terhadap Uni Soviet akan berarti bahwa Uni Soviet mendapatkan suatu basis yang kuat di Asia Tenggara dan memperluas kebebasannya untuk bertindak. Selama konflik Kamboja itu berlangsung terus, maka Muangthai akan menjadi sangat rawan terhadap kegiatan subversif yang dipimpin oleh orang-orang Vietnam yang bergerak lewat Kamboja.

Tetapi sekalipun konflik di Semenanjung Indocina berlangsung terus, negara-negara ASEAN tidak mengubah pandangan pokoknya mengenai ancaman terhadap kawasan ini, suatu pandangan bahwa pemberontakan dan pergolakan di setiap negara merupakan suatu ancaman besar. Ancaman utamanya kemungkinan besar berasal dari pemberontakan dan pergolakan yang didukung oleh kekuatan luar. Dan kesempatan manuver luar bergantung pada tingkat stabilitas politik negara-negara ASEAN, dan oleh sebab itu adalah sangat penting untuk memperkuat ketahanan pemerintah yang bersangkutan dan pemerintah negara-negara ASEAN. Saya tidak bisa lebih menyетуinya.

III

Mengingat perubahan-perubahan dalam situasi internasional itu, maka cukup beralasan untuk mempertimbangkan enam pokok bagi keamanan Jepang sebagai berikut.

Pertama, harus diakui bahwa era Pax Americana yang didasarkan pada keunggulan militer dan kekuatan ekonomi Amerika Serikat telah berakhir. Memang Pemerintah Reagan berusaha sekuat tenaga untuk memulihkan vitalitas ekonomi Amerika Serikat dan memperkuat kemampuan militernya. Tetapi baik Eropa maupun Jepang tidak dapat mengharap untuk kembali pada era di mana mereka mampu memusatkan perhatian pada soal-soal ekonomi dan sementara itu mengharap bahwa Amerika Serikat secara sendirian akan berperan dan menanggung beban dalam masalah-masalah politik dan keamanan internasional.

Kedua, kerja sama segitiga antara Jepang, Amerika Serikat dan Eropa akan diperlukan untuk mencegah atau mengatasi krisis yang diperkirakan akan timbul dalam dasawarsa 1980-an dalam hubungan Timur-Barat, di Dunia Ketiga, di Timur Tengah khususnya dan dalam ekonomi dunia. Untuk menangkal ekspansionisme militer Uni Soviet dan menghidupkan kembali detente dalam hubungan Timur-Barat kerja sama yang luas serupa itu akan diperlukan. Suatu kerangka baru harus dibentuk untuk memungkinkan Jepang, Amerika Serikat dan Eropa - negara-negara yang mempunyai seperangkat nilai bersama - secara bersama melaksanakan peranan dan tanggung jawab internasional.

Ketiga, Jepang, yang terletak di kawasan Asia-Pasifik, harus siap untuk bekerja sama sehingga negara-negara lain di kawasan ini dapat memperkuat ketahanan mereka melalui pembangunan ekonomi dan stabilitas politik. Jepang harus memasukkan persamaan dan gotong royong (equality and mutuality) dalam hubungan bersahabatnya dengan negara-negara kawasan ini. Dalam pelaksanaannya Jepang harus menjadikan suatu kebijaksanaan pokok untuk memperkuat ketahanan masing-masing negara itu dan negara ASEAN.

Keempat, Konsep Strategi Front Persatuan yang melibatkan Jepang, Amerika Serikat, Eropa dan Cina untuk menangkis ancaman militer Uni Soviet mungkin terlalu jauh. Adalah berbahaya menyudutkan Uni Soviet, dan sekalipun kerja sama dengan Cina perlu dan penting, Jepang harus berhati-hati agar Soviet tidak memberikan reaksi yang berlebihan karena takut bahwa ia dikepung. Kerja sama Jepang dengan Cina harus diadakan tanpa mempengaruhi hubungannya dengan ASEAN.

Kelima, tiada negara di luar Amerika yang dapat memegang kepemimpinan dunia bebas. Memang, kekuatan militer dan ekonomi Amerika Serikat sedikit menurun dan kebijaksanaan luar negerinya tidak seluruhnya menunjukkan suatu kebijaksanaan yang diperlukan untuk mendapatkan dukungan kuat dari sekutu-sekutu dan kawan-kawannya. Namun Amerika Serikat tetap merupakan negara terkuat di dunia dalam segala kemampuan dan tetap memiliki cukup akal sehat untuk meyakinkan negara-negara lainnya bahwa ia adalah satu-satunya bangsa yang dapat disilakan oleh dunia bebas sebagai pemimpin. Jepang siap untuk bekerja sama dengan bangsa-bangsa Eropa di bawah kepemimpinan Amerika Serikat serupa itu. Diharapkan bahwa Amerika akan menghadapi kenyataan polarisasi perimbangan kekuatan dan interdependensi di dunia dan menentukan kebijaksanaan luar negerinya yang penting melalui konsultasi dengan bangsa-bangsa yang bersedia untuk bekerja sama. Dia tidak boleh mengambil sikap memimpin dunia bebas secara sepihak.

Keenam, Jepang khususnya membutuhkan hubungan kerja sama yang erat dan luas dengan Amerika Serikat. Hubungan itu adalah aliansi dalam arti yang luas. Suatu persekutuan yang matang harus dibentuk berdasarkan tiga prinsip: (1) Jepang dan Amerika Serikat memikul tanggung jawab bersama dalam mengelola politik dan tata ekonomi internasional; (2) Jepang harus berusaha memainkan peranan internasional yang lebih positif; (3) Amerika Serikat harus terus terang mengadakan tukar pikiran dengan Jepang, dan sehubungan dengan keputusan-keputusan mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan yang sangat mempengaruhi Jepang, Amerika Serikat harus berkonsultasi dengan Jepang.

Sehubungan dengan masalah keamanan, usaha-usaha perlu dilakukan baik oleh Jepang maupun Amerika Serikat untuk meningkatkan dapat diandalkannya dan efisiensi aliansi berdasarkan Perjanjian Keamanan Jepang-Amerika Serikat.

IV

Dengan konsep-konsep fundamental di atas sebagai dasarnya Jepang harus melakukan usaha-usaha keamanan ke arah berikut. Pada dasarnya Jepang perlu membatasi peranan pertahanannya dalam rangka usaha keamanan yang komprehensif atau menyeluruh dan memikul bagian beban yang seadil mungkin dalam rangka itu.

Pertama, Jepang harus memperkuat usaha-usaha pertahanannya secara mantap sesuai dengan kerangka kebijaksanaan dasar yang berlaku, Ini meliputi usaha mempertahankan Konstitusi, postur yang semata-mata defensif dari kekuatan militernya dan komitmen untuk tidak memproduksi, memiliki dan menggunakan senjata nuklir.

Kedua, untuk sementara waktu, daripada memperluas ruang lingkup kekuatan pertahanan di luar dari yang telah direncanakan, Jepang sebaiknya memfokuskan usahanya pada peningkatan kualitas, kesiapsiagaan dan kemampuan bertahan angkatan bersenjatanya. Garis Besar Program Pertahanan Nasional yang disahkan (authorized) pada tahun 1976 menggariskan sasaran serupa itu dan ini harus dicapai secepat mungkin. Badan Pertahanan berharap bahwa tujuan-tujuan Rencana Operasi Jangka Menengah untuk tahun fiskal 1980 sampai tahun 1984 sekarang ini akan dilaksanakan pada tahun fiskal 1983, yaitu satu tahun lebih cepat dari yang ditargetkan. Selain itu sasaran-sasaran Garis Besar Program Pertahanan Nasional kini direncanakan untuk dicapai pada tahun fiskal 1988, tahun terakhir Rencana Operasi Jangka Panjang berikutnya untuk tahun fiskal 1983 sampai tahun fiskal 1988. Tetapi ini kemungkinan tidak dapat dicapai kecuali kalau pemerintah meninjau kembali keputusan Kabinet yang diambil selama pemerintahan Miki untuk mempertahankan pembelanjaan pertahanan di bawah 1% dari GNP.

Ketiga, perlu dipertimbangkan apakah Garis Besar Program Pertahanan Nasional itu sendiri tidak harus ditinjau kembali sehubungan dengan perkembangan internasional yang terjadi sesudah rencana itu tersusun. Termasuk soal apakah ruang lingkup pertahanan maritim perlu diperluas sampai di luar batas-batas yang direncanakan, dan jika demikian, apakah ruang lingkup pertahanan udara dan maritim juga perlu diperluas sehubungan dengan situasi di Asia Tenggara dan Timur Tengah menyusul invasi Soviet ke Afghanistan, dan sehubungan dengan perlunya mengerahkan kapal induk dan kapal-kapal perang lainnya ke Samudera Hindia dan Teluk Parsi dari Armada Ketujuh Amerika Serikat yang digelar di Pasifik. Lebih spesifik lagi, ini memusatkan perhatian pada soal apakah kekuatan pertahanan Jepang harus atau bahkan dapat berpatroli atau mengawasi jalur-jalur pelayaran di sebelah barat Guam dan di sebelah utara Filipina.

Penilaian kami pribadi adalah bahwa sekalipun ini akan mencakup sedikit perluasan ruang lingkup sebagaimana ditentukan dalam rencana, ini dapat diwujudkan dengan menyesuaikan hal-hal spesifik dan tidak menuntut perubahan Garis Besar Program Pertahanan Nasional itu. Pada analisa terakhir ini termasuk dalam batas-batas usaha mempertahankan daratan Jepang dan dapat dicapai dengan memperbaiki penampilan atau daya guna perlengkapan dan tidak dengan memperluas ruang lingkup kekuatan per-

tahanan. Dengan perkataan lain, menurut pendapat kami, hal ini dapat dipecahkan dengan memilih jenis-jenis pesawat patroli anti kapal selam dan mutu penampilan kapal-kapal perang pengawal dan kapal-kapal selam yang harus digelar, tanpa perlu memperbanyak jumlahnya. Jika kemampuan patroli dan pengawasan jalur-jalur pelayaran itu tidak dapat dikembangkan atau ditingkatkan sesuai dengan Program Pertahanan Nasional, maka kiranya perlu memperbaiki Garis Besar Program Pertahanan Nasional sekarang ini.

Keempat, sampai saat ini, diskusi berkisar pada soal apa yang harus dilakukan oleh Jepang untuk mempertahankan diri. Terlepas dari soal bela diri, Jepang harus siap memberikan sumbangan aktif bagi keamanan Asia dan Pasifik dan dunia termasuk Timur Tengah.

Jepang memang tidak dapat memberikan sumbangannya dengan mengirimkan pasukan-pasukannya untuk memelihara keamanan regional atau global karena Konstitusinya membatasi usaha-usaha bela dirinya pada sifat individual dan tidak memberikan hak-hak pertahanan diri kolektif.

Akan tetapi Jepang harus bersedia memperluas kontribusinya dalam bidang bantuan ekonomi dan kegiatan diplomatik. Selanjutnya Jepang harus bersedia meningkatkan usahanya untuk mengurangi beban keuangan Amerika Serikat untuk penggelaran pasukannya di Jepang. Sebaiknya Jepang menyadari bahwa diperlukan lebih banyak usaha untuk mencapai tingkat pembagian beban yang adil dengan Amerika Serikat.

V

Kami sadar bahwa uraian di atas itu tidak lengkap dan tidak sempurna. Pada waktu yang sama, terdapat batas-batas mengenai apa yang dapat dilakukan. Jepang harus maju setahap demi setahap berdasarkan landasan yang kokoh dengan konsensus dan dukungan dari rakyatnya. Yang harus ditekankan adalah kenyataan bahwa usaha-usaha pertahanan Jepang hanya dapat dilakukan dengan perhatian dan dukungan yang kuat dari rakyatnya dan bahwa pembangunan konsensus nasional harus didahulukan.

Kalau ketidakpuasan Amerika Serikat mengenai tingkat usaha-usaha pertahanan Jepang mengambil bentuk tekanan kuat atas Pemerintah Jepang, rakyat Jepang hanya akan menanggapi apa yang sebenarnya merupakan soal pertahanan mereka sendiri, isu nasional mereka sendiri, sebagai tekanan luar atas mereka. Secara demikian apa yang pada intinya adalah masalah mereka sendiri untuk diatasi dapat ditolak sebagai masalah orang lain.

Kami juga dapat melihat bahwa Pemerintah Jepang di masa lampau gagal melakukan usaha-usaha yang memadai di bidang pertahanan padahal Amerika Serikat mengendalikan ketidakpuasannya yang kuat.

Masalah ini akan diselesaikan oleh kepemimpinan kuat pemimpin-pemimpin politik Jepang untuk membangun suatu konsensus nasional mengenai perlunya mengintensifkan usaha-usaha keamanan Jepang. Namun proses pembangunan konsensus nasional itu kemungkinan besar akan makan waktu. Pembangunannya adalah suatu proses gradual, banyak mirip dengan akumulasi inflasi tahun 1970-an di Amerika Serikat yang tidak dapat dikendalikan secara drastis dalam tahun 1980-an, tetapi harus diatasi secara berangsur-angsur dan harus mengubah kecenderungan inflasioner rakyat. Tetapi satu hal yang pasti adalah bahwa rakyat Jepang dan pemerintahnya telah mengambil suatu langkah untuk memberikan prioritas yang paling tinggi kepada soal-soal keamanan nasional.

MENUJU KERJA SAMA DAN INTER-DEPENDENSI*

Ada beberapa hal yang hendak dibahas dalam uraian ini, di antaranya adalah lingkungan keamanan Asia-Pasifik, sifat kehadiran Amerika Serikat di kawasan, dan implikasi-implikasi ketergantungan ekonomi yang berlipat ganda dengan cepat.

Pada setiap peristiwa yang terjadi selama dasawarsa yang lalu Amerika Serikat telah mendengar keprihatinan-keprihatinan bahwa dia melakukan penarikan psikologis dan sedang dalam proses menjauhkan diri secara fisik dari Asia. Dalam pembahasan ini ingin dicoba untuk menghilangkan pemikiran-pemikiran semacam itu dan pada gilirannya menggaris-bawahi kenyataan tunggal yang tidak berubah, yaitu: Amerika Serikat sedang dan akan terus menjadi bangsa Asia-Pasifik. Dan sebagai bangsa Asia-Pasifik, Amerika Serikat ikut merasakan dan bertanggung jawab terhadap masalah keamanan dan stabilitas di kawasan ini.

Amerika Serikat amat sadar bahwa peristiwa-peristiwa yang terjadi pada tahun-tahun lampau, terutama invasi Vietnam ke Kamboja, akibat invasi Cina ke Vietnam dan peningkatan kehadiran militer Uni Soviet yang terus menerus di Timur Jauh, tidak membantu tercapainya stabilitas kawasan. Amerika Serikat juga sadar bahwa konflik di Indocina yang berlangsung terus tidak hanya menambah tekanan-tekanan di Asia Tenggara, tetapi juga memiliki potensi menjadi keterlibatan negara besar dan penyebab ketidakstabilan kawasan Asia-Pasifik seluruhnya.

* Diambil dari sambutan Lester L. Wolff, "Toward Cooperation and Interdependence," pada Seminar yang diselenggarakan oleh CSIS, *Asia-Pacific in the 1980s: Toward Greater Symmetry in Economic Interdependence*, Bali, 11-13 Januari 1980, oleh Rin Purwani BUDI. Lester L. Wolff adalah Ketua Subkomite untuk Masalah-masalah Asia-Pasifik pada Dewan Perwakilan Rakyat Amerika Serikat.

Sadar akan bahaya-bahaya yang terkandung dalam keadaan dewasa ini, kita tidak boleh hanya memikirkan hal yang negatif saja. Tindakan-tindakan yang positif dan memperbaiki keadaan telah diambil oleh Amerika Serikat dalam kerja sama dengan negara-negara sahabat dan sekutu untuk menjaga keamanan dan pada gilirannya memperbaiki prospek stabilitas di kawasan Asia-Pasifik.

Terecapainya kesepakatan dalam negosiasi-negosiasi pangkalan antara Amerika Serikat dan Filipina pada bulan Januari 1979 merupakan salah satu contoh. Sejak persetujuan bulan Desember 1975 antara Presiden Marcos dan Presiden Ford untuk merundingkan suatu perjanjian pangkalan militer baru bagi operasi Amerika Serikat di Teluk Subic dan Clark Field, pejabat-pejabat pemerintah dari Tokyo hingga Canberra telah memandang negosiasi-negosiasi itu sebagai barometer maksud Amerika Serikat terhadap kawasan ini. Seperti terbukti dari perjanjian yang diadakan oleh Pemerintah Carter, maka barometer itu jelas meningkat. Amerika Serikat amat sadar baik akan nilai taktis dan strategis maupun arti politik fasilitas-fasilitas di Clark dan Teluk Subic: bagi teman maupun lawan fasilitas-fasilitas itu merupakan bukti nyata maksud Amerika Serikat untuk tetap kuat dan tangguh sebagai suatu kekuatan Asia-Pasifik.

Lagi pula satuan-satuan angkatan laut dan udara Amerika Serikat di kawasan ini sedang disempurnakan kualitasnya. Pesawat-pesawat F-15 sekarang beroperasi dari Okinawa dan suatu transisi ke pesawat F-15 telah dimulai untuk seluruh skuadron yang berpangkalan di Jepang. Transisi yang sama dari pesawat F-14 ke F-16 telah direncanakan untuk skuadron-skuadron yang berpangkalan di Korea. Satuan-satuan angkatan laut akan ditingkatkan dengan menambah kapal-kapal perusak kelas Spruance yang baru, Frigate-frigate peluru kendali kelas Perry dan kapal-kapal selam penyerang nuklir kelas Los Angeles. Di samping itu pesawat F-14 akan menggantikan pesawat F-4 sebagai tulang punggung angkatan udara yang ditempatkan di kapal induk.

Muangthai merupakan suatu contoh yang lain. Pada saat pasukan-pasukan Vietnam mendekati perbatasan Kamboja-Muangthai pada akhir Januari dan awal Pebruari 1979, Presiden Carter dalam kesempatan kunjungan perdana Menteri Kriangsak ke Washington pada pertengahan Pebruari itu mengulangi secara resmi komitmen Amerika Serikat pada perjanjian Manila dan keamanan Muangthai. Selain itu, sebagai tanda dukungan yang luas di Washington terhadap Muangthai, maka Kongres yang bertindak atas dasar rekomendasi dari Subkomite untuk masalah-masalah Asia dan Pasifik, setuju untuk menambah penjualan militer asing (FMS) yang diusulkan oleh pemerintah untuk Muangthai dari \$ 25 menjadi \$ 40 juta untuk tahun fiskal 1980. Perlu ditambahkan bahwa dalam suatu Kongres yang sadar akan ang-

garan, tambahan itu amat jarang terjadi. Pentingnya tindakan ini tidak boleh diabaikan sebagai suatu langkah pertanda di kawasan Asia-Pasifik.

Sama halnya, penerusan dan percepatan pengiriman dalam program-program bantuan keamanan kepada negara-negara sahabat dan sekutu di Asia merupakan suatu pertanda tekad Amerika Serikat untuk bersama-sama dengan mereka menjamin keamanan kawasan. Agaknya penting untuk menekankan sifat kerja sama hubungan Amerika Serikat. Amerika Serikat bukan lagi dalam posisi menjamin pertahanan kawasan secara unilateral walaupun pada masa lalu dia pernah melakukannya. Tetapi Amerika Serikat kini dalam posisi untuk bekerja sama dengan masing-masing negara kawasan guna mengembangkan suatu lingkungan keamanan yang dapat menunjang stabilitas di Asia-Pasifik.

Mengingat konflik yang berlarut-larut di Indocina, ketidakpastian-ketidakpastian politik dan militer di Semenanjung Korea dewasa ini dan peningkatan kehadiran angkatan laut Uni Soviet di perairan Asia, terus berlangsungnya kehadiran keamanan Amerika Serikat pada tingkat yang sesuai diperlukan untuk stabilitas di kawasan.

Walaupun demikian dalam jangka panjang, stabilitas di kawasan dapat dijamin paling baik dengan pembangunan ekonomi nasional yang luas lingkungannya dan adil dalam pembagian hasilnya, pendek kata, untuk meminjam kata-kata Presiden Soeharto, dengan pembangunan suatu ketahanan nasional oleh bangsa-bangsa kawasan.

Sehubungan dengan hal itu perkembangan yang jelas paling banyak memberikan harapan selama tahun-tahun terakhir ini adalah meningkatnya kekompakan politik Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (ASEAN). Aspirasi-aspirasi ASEAN seperti tercantum dalam Deklarasi Bangkok tanggal 8 Agustus 1967 dipandang sebagai pencerminan aspirasi Amerika Serikat mengenai kawasan tersebut, yaitu dipertahankannya suatu sistem negara-negara yang kuat, stabil dan merdeka. Amerika Serikat mendukung tekanan ASEAN pada dipercepatnya pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan pembangunan kebudayaan sebagai jaminan utama stabilitas dan keamanan nasional dan pada gilirannya stabilitas dan keamanan regional. Mengingat identitas kepentingan antara Amerika Serikat dan ASEAN dengan kemakmuran dan stabilitas Asia Tenggara harus dikembangkan dan dilaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang cocok dengan kebutuhan kawasan karena pada akhirnya hanya kebijaksanaan-kebijaksanaan yang cocok dengan kebutuhan kawasan dapat efektif memajukan kepentingan bersama mereka. Dengan demikian sasaran kolektif mereka harus berupa pengembangan kebijaksanaan ekonomi, politik, maupun strategi yang terpadu dan menyeluruh terhadap kawasan.

Seperti mungkin telah diketahui sejak lama kami menekankan perlunya mengembangkan kebijakan Asia-Pasifik yang menyeluruh yang akan melayani bermacam-macam kepentingan Amerika Serikat dan negara-negara sekutu dan temannya di kawasan. Sayangnya, penekanan pada segi-segi keamanan dari hubungan-hubungan Amerika Serikat telah menghambat berkembangnya persepsi yang seksama tentang kepentingan-kepentingan Amerika Serikat di kawasan. Sangat banyaknya perhatian yang dicurahkan atas trauma pengalaman Amerika Serikat di Vietnam telah mengalihkan perhatian dari kenyataan bahwa selama dasawarsa yang lalu dan sekalipun telah berakhir keterlibatan militernya di Indocina, kepentingan-kepentingan Amerika Serikat di Asia terus meningkat. Dan sangat berarti bahwa semua tanda menunjukkan bahwa kepentingan itu akan meluas pada dasawarsa mendatang.

Bagi Amerika Serikat tahun 1978 adalah tahun penyimpangan: untuk pertama kali dalam sejarahnya nilai dollar perdagangannya dengan Asia melebihi nilai dollar perdagangannya dengan Eropa Barat. Pertumbuhan perdagangan Amerika Serikat dengan Asia selama dasawarsa yang lalu amat mengesankan. Perdagangan Amerika Serikat telah meningkat lebih dari empat kali lipat dalam hanya delapan tahun, dari \$ 17,7 milyar tahun 1970 menjadi \$ 76,6 milyar tahun 1978, dan \$ 68,5 milyar dalam tiga kuartal pertama tahun 1979. Demikianpun investasi langsung Amerika Serikat di Asia, \$ 18 milyar tahun 1978, sekalipun hanya merupakan 11% dari seluruh investasi luar negerinya, terus meningkat. Jadi suatu pengamatan yang seksama atas dasawarsa yang lalu memperlihatkan bahwa mereka yang kini bicara tentang kembalinya Amerika Serikat ke Asia seperti mereka yang pada tahun 1975 dan 1976 bicara tentang penarikan Amerika Serikat pada dasarnya salah. Amerika Serikat tidak pernah meninggalkan Asia!

Pertumbuhan kepentingan-kepentingan ekonomi Amerika Serikat yang menyolok itu sebagian merupakan akibat cepatnya pembangunan dan ekspansi perekonomian-perekonomian di kawasan Asia-Pasifik. Jelaslah di kawasan ini terdapat sementara dari negara-negara yang paling cepat pertumbuhan ekonominya di dunia, tidak hanya Korea, Taiwan dan Singapura, tetapi juga Malaysia, Indonesia, Muangthai dan Pilipina. Hal ini terungkap dalam kenyataan bahwa sejak tahun 1970-1976 anggota-anggota ASEAN dengan satu perkecualian telah menikmati tingkat pertumbuhan rata-rata yang melampaui tingkat yang dialami dari tahun 1960-1969. Bersamaan dengan perkembangan ini terjadi pula ekspansi perdagangan intraregional yang pesat. Bagi Jepang, Australia, Korea, Pilipina dan Muangthai, perdagangan dengan kawasan Asia-Pasifik sekarang mencapai 50% perdagangan luar negerinya. Dan oleh sebab perekonomian-perekonomian di kawasan terus tumbuh, perdagangan dan investasi Amerika Serikat dapat diharapkan meningkat.

Secara ekonomi, semua indikasi menunjukkan suatu tingkat interdependensi regional yang terus meningkat. Walaupun demikian, seperti jelas terungkap dalam kegiatan-kegiatan dasawarsa yang lampau, bangsa-bangsa di kawasan ini tidak terkecuali telah gagal untuk memperhatikan jangkauan menangani kenyataan interdependensi ekonomi yang terus meningkat itu. Dengan demikian apabila kita melihat pada tahun 1980-an, suatu dasawarsa di mana masalah-masalah ekonomi menjadi isu diplomatik dan politik yang gawat yang mempengaruhi kawasan Asia-Pasifik, maka kita harus menjajaki implikasi-implikasi kebijaksanaan ketergantungan ekonomi yang praktis. Kita harus meneliti lembaga-lembaga serta mekanisme-mekanisme regional yang ada untuk menentukan apakah mereka efektif atau dapat dijadikan efektif atau apakah pengaturan-pengaturan baru diperlukan, dan apabila demikian halnya, bagaimana mereka dapat dikembangkan dengan cara yang terbaik. Pembentukan suatu "Masyarakat Pasifik" merupakan salah satu pilihan yang telah ditawarkan.

Pada kesempatan ini kami ingin mengemukakan gagasan-gagasan kami mengenai soal itu. Dalam bulan Juni 1966, Kiyoshi Koyima dan Hiroshi Kurimoto memulai pembahasan umum mengenai konsep Masyarakat Pasifik dengan publikasi artikel mereka, "A Pacific Economic Community and Asian Developing Countries," dalam jurnal ekonomi Universitas Hitotsubashi. Selama sekitar empat belas tahun terakhir ini, banyak seminar dan konperensi telah diadakan serta kertas kerja akademis yang tak terhitung jumlahnya disampaikan mengenai konsep tersebut. Dikuatirkan bahwa konsep itu dipelajari sampai habis oleh kalangan akademis.

Akan tetapi kenyataannya hasil-hasilnya tidak banyak berarti. Namun kami yakin bahwa negara-negara kawasan Asia-Pasifik harus beralih dari debat akademis dan diskusi-diskusi teoritis ke pembentukan lembaga-lembaga dan mekanisme-mekanisme Masyarakat Pasifik yang berfungsi. Dapat dikutip laporan pendahuluan mengenai Masyarakat Pasifik yang baru-baru ini dikeluarkan: "Untuk pertama kalinya dalam sejarah seluruh prasyarat telah siap untuk penciptaan suatu masyarakat regional sejati di kawasan Pasifik." Kiranya telah diketahui bahwa kutipan itu berasal dari studi tentang Masyarakat Pasifik yang dipesan oleh Perdana Menteri Ohira dari Jepang dan disiapkan di bawah pimpinan Dr. Saburo Okita sebelum pengangkatannya sebagai Menteri Luar Negeri.

Secara pribadi kami akan melangkah lebih jauh. Pada hemat kami suatu Masyarakat Pasifik telah ada dan kita hanya harus memformalkan eksistensinya untuk memungkinkannya memaksimalkan potensinya yang besar. Suatu Lembaga Masyarakat Pasifik yang berfungsi akan memperbolehkan negara-negara anggotanya untuk menangani soal-soal asli kawasan dalam konteks

regional sebagai lawan konteks global. Dan berbicara sebagai bekas delegasi Amerika Serikat ke Sidang Umum PBB kami percaya bahwa banyak keuntungan dapat diperoleh dari suatu pendekatan regional untuk memecahkan masalah karena terlalu sering dalam suatu forum global persaingan-persaingan ideologis dan politis telah mendesak atau menguasai pemikiran-pemikiran mengenai masalah-masalah ekonomi yang wajar. Namun kegagalan untuk menangani secara multilateral soal-soal dan masalah-masalah ekonomi regional bersama dapat mempengaruhi secara negatif sifat hubungan-hubungan politik dan diplomatik kita. Jadi perhatian Amerika Serikat terhadap hal tersebut amat jelas. Yang dibutuhkan sekarang adalah kemauan politik untuk bertindak.

Mengenai soal keanggotaan dalam suatu organisasi Masyarakat Pasifik, sebaiknya kita tidak eksklusif, tetapi harus seinklusif mungkin. Keanggotaan tidak boleh dibatasi pada negara-negara saja; asosiasi-asosiasi dan organisasi-organisasi yang ada haruslah dimasukkan. Sebenarnya partisipasi ASEAN dan Forum Pasifik Selatan adalah suatu keharusan; tidak dapat ada suatu Masyarakat Pasifik yang sungguh-sungguh tanpa mereka. Dengan demikian Masyarakat Pasifik dapat dilihat sebagai suatu lembaga yang melengkapi dan memperbaiki, bukan sekedar menggantikan, fungsi-fungsi lembaga regional yang telah ada.

Regionalisme yang kami dukung bukanlah regionalisme eksklusif; autarki bukanlah pilihan bagi kawasan Asia-Pasifik. Kita merupakan bagian dari ekonomi global dan pada hemat kami suatu organisasi Masyarakat Pasifik memungkinkan anggotanya untuk menyumbang lebih banyak kepada ekonomi global.

Seperti mungkin telah diketahui Subkomite Dewan Perwakilan Rakyat untuk Urusan Asia-Pasifik maupun Subkomite Senat untuk Urusan Asia-Pasifik telah memulai serangkaian dengar pendapat yang berlanjut mengenai konsep Masyarakat Pasifik. Ini dimaksudkan untuk menjajagi kedalaman konsep dan implikasi-implikasi kebijaksanaan luar negerinya dan pada akhir dengar pendapat itu akan dikeluarkan suatu laporan yang memerinci apa yang diketahui dan menguraikan rekomendasi-rekomendasi laporan itu untuk masa yang akan datang.

Meskipun demikian kami ingin membicarakan kekuatiran-kekuatiran yang sering disuarakan dan kita dengar mengenai pembentukan suatu Masyarakat Pasifik dalam bentuk ini atau itu. Pada umumnya apa yang telah didengar mengisyaratkan bahwa mungkin ada perasaan kuatir di pihak ASEAN terhadap motif-motif di belakang meningkatnya perhatian Amerika Serikat dan Jepang atas suatu Masyarakat Pasifik, maupun rasa takut akan didominasi lembaga semacam itu oleh perekonomian-perekonomian yang memiliki teknologi maju di kawasan . Tentu saja adanya kekuatiran semacam itu

diakui, namun pada waktu yang sama harus diingat perlunya suatu katalisator untuk mempertemukan bermacam-macam kebudayaan dan perekonomian secara terkoordinasi.

Di tempat ini kami ingin membicarakan kekuatiran Asia Tenggara dan menekankan perlunya menampung kepekaan ASEAN karena Amerika Serikat bermaksud bekerja sama dengannya. Harus diakui adanya kekuatiran dalam ASEAN bahwa kerja sama Amerika Serikat-Jepang dengan Asia Tenggara mengisyaratkan kembalinya kolonialisme Amerika Serikat atau lahirnya kekuatiran semacam itu dapat dihilangkan dengan sekedar jaminan kata-kata tanpa tindakan-tindakan yang menunjang. Dalam hubungan kerja sama Amerika Serikat dengan ASEAN yang diinginkan adalah hubungan di mana tidak boleh ada *partner-partner* yunior; hanya persamaan yang penuh dan lengkap dapat diterima.

Sekali lagi, sekalipun diakui adanya kekuatiran terhadap partisipasi Amerika Serikat, tidak dapat diabaikan kenyataan bahwa bangsa-bangsa di kawasan tidak hanya mencari kepemimpinan pada Amerika Serikat tetapi juga mengharapkannya untuk memimpin. Sebagai perumpamaan, seorang pelukis harus menyentuhkan kuasnya pada kanvas sebelum sebuah lukisan dihasilkan. Kuas, minyak, kanvas, palet dan kuda-kuda semuanya memang ada, akan tetapi membutuhkan seorang pelukis untuk menghasilkan sebuah karya besar.

Selama suatu kunjungan ke Asia-Pasifik pada bulan Januari 1978, pemimpin-pemimpin politik di kawasan menyampaikan suatu pandangan yang hampir sama kepada kami bahwa Amerika Serikat lebih dapat banyak mempengaruhi pembangunan di kawasan berkat kekuatan ekonominya daripada kekuatan militernya. Sesungguhnya ada konsensus bahwa kebijakan pembendungan militer yang lama harus diganti dengan komitmen jangka panjang bagi pembangunan ekonomi regional dan kemajuan sosial. Kami tidak dapat memikirkan tanda yang lebih jelas dan indikasi-indikasi yang lebih polos dari komitmen Amerika Serikat pada kawasan ini daripada kepemimpinannya yang tidak bersuara namun abadi, dalam memperjuangkan terbentuknya Masyarakat Pasifik.

Kami menekankan kata "kepemimpinan" dan perkenankanlah kami membatasinya sesuai dengan definisi Webster, yaitu: "Membimbing ke suatu jalan." Dalam arti itulah Amerika Serikat berusaha melaksanakan kepemimpinannya. Amerika Serikat berusaha memimpin, membimbing, bertindak sebagai suatu katalisator untuk menghimpun bermacam-macam unsur ke arah perwujudan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran bersama. Amerika Serikat berusaha memimpin tidak dengan menonjolkan kekuasaan akan tetapi dengan menekankan maksud bersama dan kerja sama, dengan mencari keserasian dan

persekutuan, dan dengan membangun ke arah konsensus, karena secara demikian dapat ditampung kebhinnekaan yang besar di kawasan yang luas ini. Amerika Serikat tidak berusaha menguasai karena dominasi jelas bukan untuk kepentingan kawasan ataupun kepentingan Amerika Serikat. Kepentingan-kepentingan Amerika Serikat maupun negara-negara lain di kawasan Asia-Pasifik berada dalam kerja sama dan tidak dalam dominasi. Kiranya seluruh negara-negara di kawasan mempunyai kepentingan-kepentingan pokok bersama tertentu, terutama penyediaan makanan dan energi untuk masyarakatnya, dan pendekatan kerja sama terhadap masalah-masalah praktis serupa itu menawarkan bidang yang luas bagi pengembangan lembaga-lembaga regional yang bisa hidup.

Walaupun begitu, apapun pandangan kita atas soal pembentukan lembaga atas dasar suatu Masyarakat Pasifik dewasa ini -- telah disadari adanya pandangan yang berbeda-beda -- kita tidak dapat menyangkal kenyataan meningkatnya suatu interdependensi ekonomi antara bangsa-bangsa di kawasan Asia-Pasifik. Kenyataan bahwa interdependensi itu menjadi lebih cepat selama dasawarsa yang lalu, hampir tidak peduli kegagalan pemerintah untuk menghadapinya sebagai kenyataan, menunjukkan besarnya kekuatan ekonomi di belakangnya. Dan adalah pengelolaan interdependensi itu yang akan banyak mempengaruhi perkembangan kawasan pada dasawarsa mendatang ini. Dewasa ini interdependensi adalah suatu kenyataan hidup perekonomian Asia-Pasifik. Tantangan kita ialah bagaimana menyesuaikan diri dengan dan menampung kenyataan ini, karena kita semua mempunyai kepentingan bersama yang substansial dalam usaha patungan seperti ini.

Sebagai penutup, kiranya baik dikutip sebuah pidato yang disampaikan di Senat Amerika Serikat:

"Siapa tidak melihat bahwa mulai saat ini setiap tahunnya perdagangan, politik, pemikiran dan kegiatan Eropa meskipun kenyataannya memperoleh kekuatan yang lebih besar, serta koneksi-koneksi Eropa, meskipun kenyataannya bertambah akrab, namun akhirnya akan berkurang artinya, sedangkan Pasifik, pantainya, pulau-pulaunya dan kawasan-kawasan yang luas di seberangnya akan menjadi medan utama kejadian-kejadian di hari depan dunia yang lebih besar?"

Kata-kata itu diucapkan oleh William Seward pada tanggal 29 Juli 1852. Kebetulan dialah juga yang membeli Alaska dan hal ini kemudian diberi julukan "Seward's Folly". Melihat ke belakang dari 12 Januari 1980, kami percaya bahwa sejarah 128 tahun yang lampau telah memberikan kesaksian bahwa visi Seward adalah sehat. Namun untuk sebagian besar sejarah Pasifik selama abad yang lalu adalah sejarah konflik, imperialisme, agresi, Perang Dunia, dekolonisasi dan perang saudara. Melihat ke depan ke abad mendatang dan sesudahnya, bangsa-bangsa kawasan Asia-Pasifik harus selalu ingat bahwa mereka mempunyai kemampuan untuk menjadikan abad mendatang ini suatu abad Pasifik sejati.

GAGASAN MASYARAKAT PASIFIK: SUATU TINJAUAN SINGKAT

Endi RUKMO*

KESALINGTERGANTUNGAN EKONOMI

Gagasan Masyarakat Pasifik pertama-tama timbul oleh karena beberapa kelompok sarjana mulai mengamati perkembangan arus perdagangan internasional khususnya perkembangan arus perdagangan di kawasan Asia-Pasifik. Kelompok-kelompok studi mengenai hal tersebut di atas pada umumnya menyimpulkan bahwa meskipun kawasan Pasifik ini merupakan suatu kawasan yang terdiri dari beraneka-ragam negara bila ditinjau dari besarnya, bahasa, kebudayaan, sistem politik, pengalaman sejarah dan tingkat perkembangan ekonominya, suatu hal telah terjadi di kawasan ini, yaitu timbulnya kesalingtergantungan ekonomi yang makin meningkat di antara negara-negara di kawasan Pasifik. Hal ini pada gilirannya membawa negara-negara yang sedang berkembang dan yang telah maju di kawasan ini kepada suatu kepentingan bersama dalam hal pengelolaan suatu kerangka kebijaksanaan ekonomi internasional.

Kesalingtergantungan ekonomi ini terutama terletak pada bidang-bidang seperti perdagangan, investasi dan sumber-sumber daya. Sebagai contohnya, lebih dari 50% perdagangan dari negara-negara yang menganut ekonomi pasar, yaitu sekitar 57% dari ekspor dan 55% dari impor, tergantung pada pasaran di kawasan Pasifik sendiri.¹ Bahkan negara-negara seperti Indonesia menggantungkan ekspornya sekitar 80% dan Korea Selatan, Taiwan, Singapura dan Pilipina mengeksport lebih dari 70% barang-barang ekspor mereka ke pasaran Pasifik.² Dan bila dibandingkan dengan pertumbuhan kegiatan perdagangan dunia antara tahun 1971 dan 1977 (sekitar 21,3%

* Staf CSIS

¹ Sir John Crawford (Ed.), *Pacific Economic Co-operation: Suggestions for Action*, Singapore, Heinemann Asia for the Pacific Community Seminar, 1981, hal. 1.

² The JCIE, Papers, *The Pacific Community Concept, Views from Eight Nations*, hal. 5.

setahun), perdagangan regional di Pasifik tumbuh rata-rata 25% setahun, dan rata-rata 33,1% perdagangan masing-masing negara di kawasan itu dilakukan secara regional. Hal ini menunjukkan bahwa hubungan ekonomi antara negara-negara di kawasan itu sudah menjadi semakin intensif.

Seperti telah disinggung di atas, makin intensifnya hubungan ekonomi di antara negara-negara di kawasan Pasifik ini membawa kesalingtergantungan ekonomi yang makin meningkat. Persoalan-persoalan yang timbul akibat kesalingtergantungan tersebut di satu pihak memang dapat menimbulkan peningkatan kemakmuran di negara-negara yang bersangkutan. Hal itu dengan jelas dapat dilihat dari kenyataan bahwa pertumbuhan ekonomi di kawasan ini adalah yang paling cepat bila dibandingkan dengan pertumbuhan di kawasan-kawasan lain. Pertumbuhan ekonomi secara nyata yang dicapai oleh negara-negara di kawasan Pasifik (di luar RRC dan Uni Soviet) antara tahun 1970 dan 1976 adalah 5,4%.¹ Data lain menunjukkan bahwa pertumbuhan rata-rata di Amerika Serikat, Jepang, Kanada, Australia dan Selandia Baru selama 1973-1978 adalah 3% sampai 4%, di negara-negara ASEAN sekitar 6-8% dan di Hongkong, Taiwan dan Korea Selatan sekitar 7-8%.² Jadi bila dikaitkan dengan hal-hal yang telah disebutkan di atas, maka dalam hal ini perdagangan merupakan salah satu sarana untuk meningkatkan kemakmuran dan mencapai pertumbuhan yang lebih tinggi.

Tetapi di lain pihak kesalingtergantungan ekonomi juga dapat menjadi sumber konflik yang sangat potensial. Sebagai contoh, timbul proteksionisme, timbul masalah perdagangan antara Jepang dan Amerika Serikat, demikian juga antara negara-negara yang sedang membangun dan negara-negara maju seperti antara Korea Selatan serta Taiwan dan Amerika Serikat dalam masalah untuk memasuki pasar. Demikian pula halnya dengan masalah perdagangan antara negara-negara ASEAN di satu pihak dan Australia di lain pihak. Secara internasional sebenarnya masalah-masalah tersebut telah sejak lama dicoba untuk diselesaikan, misalnya melalui forum GATT - Persetujuan Umum mengenai Tarif dan Perdagangan - atau melalui UNCTAD - Konperensi PBB mengenai Perdagangan dan Pembangunan, tetapi tampaknya usaha-usaha itu sejauh ini tidak membawa hasil yang memuaskan kedua belah pihak, sehingga mereka mencoba menyelesaikan masalah-masalah tersebut melalui perundingan-perundingan secara bilateral. Sebagai contoh, pendekatan ASEAN di satu pihak dengan Amerika Serikat di lain pihak atau Jepang, Australia dan Selandia Baru. Tetapi pendekatan secara bilateralpun kadang-kadang menemui jalan buntu, karena masing-masing pihak mempertahankan kepentingan nasionalnya.

¹ *Pelita*, 27 Nopember 1979.

² *Sinar Harapan*, 30 Juni 1980.

PERLUNYA SUATU ORGANISASI

Dari latar belakang seperti yang telah diutarakan di atas, timbul suatu pemikiran apakah suatu organisasi tidak perlu dibentuk untuk menghindarkan konflik yang mungkin akan terjadi sambil membuat suatu pengaturan sehingga seluruh negara di kawasan Pasifik dapat meningkatkan kemakmuran melalui kesalingtergantungan ekonomi tersebut. Sejumlah usaha sebenarnya telah dimulai oleh beberapa negara di kawasan itu. Berbagai macam usul telah diutarakan dalam usaha membentuk apa yang disebut "Wilayah Ekonomi Pasifik". Lebih lanjut telah pula dibentuk lembaga-lembaga musyawarah seperti "Pacific Basin Economic Council" (PBEC) yang terdiri terutama dari para pengusaha dari lima negara maju, yaitu Jepang, Kanada, Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru dan "The Pacific Trade and Development Symposium" (PTDS) yang beranggotakan para cendekiawan di kawasan ini dan telah aktif mengadakan pertemuan-pertemuan sejak didirikan pada akhir tahun 1960-an. Di samping aktivitas swasta seperti tersebut di atas, telah diusahakan pula kerja sama di antara anggota parlemen di kawasan ini seperti "The Asian Parliamentary Union" (APU). Hal ini menunjukkan bahwa di antara bangsa-bangsa di kawasan Pasifik telah timbul suatu kesadaran sebagai satu wilayah yang di banyak bidang mempunyai kepentingan bersama yang sebaiknya diusahakan bersama pula.

HAMBATAN-HAMBATAN

Kalau kita berbicara tentang perlunya membentuk suatu organisasi di kawasan Pasifik, kita menghadapi beberapa kesulitan. Kesulitan yang *pertama*, adalah tentang bentuk organisasi yang diperlukan; yang *kedua*, tentang keanggotaan; dan yang *ketiga*, tentang kepemimpinan. Mengenai kesulitan yang pertama dapat dilontarkan dua pertanyaan. Yang pertama ialah untuk apa kita membutuhkan suatu organisasi. Pertanyaan ini sudah dapat dijawab setelah kita mengetahui latar belakang permasalahannya. Pertanyaan kedua adalah bentuk organisasi pada tingkat formal yang bagaimana yang diperlukan. Kesulitan yang kedua berkaitan dengan soal negara-negara Pasifik yang mana yang akan dilibatkan di dalam organisasi tersebut. Kesulitan yang ketiga adalah negara-negara mana yang akan berperan sebagai pemimpin atau pengambil inisiatif dari organisasi yang dimaksud. Pada hakikatnya kesulitan-kesulitan atau masalah-masalah tersebut berkaitan satu sama lain.

Membahas kesulitan pertama mengenai bentuk organisasi, sejauh ini kita dapat melihat beberapa model organisasi antara beberapa negara di dunia

yang kira-kira mempunyai persamaan tujuan dengan gagasan Masyarakat Pasifik. Sebenarnya beberapa model telah diusulkan dalam gagasan Masyarakat Pasifik, termasuk usul Jepang pada tahun 1960-an untuk membentuk wilayah perdagangan bebas atau suatu pasaran bersama.¹ Di sini dapat disebutkan beberapa model berdasarkan bentuk organisasi yang paling ketat sampai bentuk organisasi yang paling longgar.

Model yang pertama adalah Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE), suatu organisasi yang beranggotakan sembilan negara Eropa Barat, yaitu Belgia, Denmark, Perancis, Jerman Barat, Irlandia, Italia, Luxemburg, Belanda dan Inggris. Pada tanggal 1 Januari 1981 Yunani bergabung dengan organisasi ini. MEE merupakan suatu organisasi yang paling ketat oleh karena bertujuan mencapai integrasi ekonomi di antara negara-negara anggotanya. MEE ini merupakan salah satu tujuan dan kegiatan dari Masyarakat Eropa yang beranggotakan negara-negara seperti yang telah disebutkan di atas. Masyarakat Eropa ini terbentuk secara bertahap. Mula-mula suatu organisasi yang disebut "The European Coal and Steel Community" didirikan dengan penandatanganan suatu perjanjian di Paris tanggal 18 April 1951 (yang mulai efektif tanggal 25 Juli 1952), yang bertujuan menyatukan produksi batu bara di antara enam negara anggotanya, yaitu Belgia, Perancis, Italia, Luxemburg, Belanda dan Jerman Barat. Pada tahap berikutnya Masyarakat Ekonomi Eropa dan Masyarakat Energi Atom Eropa (MEAE) didirikan dengan penandatanganan suatu perjanjian yang terpisah di Roma tanggal 25 Maret 1957 dan mulai efektif tanggal 1 Januari tahun berikutnya. Pendirian MEE dan MEAE ini merupakan embrio pasaran bersama, penyerasian kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi, dan yang terakhir perintisan pertumbuhan industri nuklir. Pada tahap berikutnya, penggabungan ketiga lembaga tadi diresmikan di Brussels pada tanggal 8 April 1965 dan mulai efektif tanggal 1 Juli 1967. Tujuan akhir Masyarakat Eropa itu adalah penyatuan politik negara-negara anggotanya,² sehingga kedaulatan masing-masing negara anggotanya semakin dikurangi.

Model kedua adalah "Organisation for Economic Cooperation and Development" (OECD) yang didirikan pada bulan September 1961, menggantikan "The Organisation for European Economic Co-operation" (OEEC) yang didirikan di tahun 1948. OECD beranggotakan 18 negara industri, yaitu negara-negara Eropa Barat, Turki, Jepang, Kanada, Amerika Serikat, Australia dan Selandia Baru. Organisasi ini lebih banyak merupakan forum konsultasi di antara pemerintah negara-negara anggota untuk menyeraskan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka khususnya di bidang ekonomi dan

1 Pang Eng Fong, "The Pacific Community Idea, A Review", di dalam *ASEAN and the Pacific Community, A Report*, terbitan CSIS, 1981, hal. 9.

2 The European Communities, *The European Year Book 1981*, hal. 179.

sosial.¹ Model yang kedua ini tidak seketat MEE oleh karena tidak mengenal sanksi.

Model ketiga adalah "The Commonwealth" atau Persemakmuran, suatu asosiasi sukarela yang beranggotakan 44 negara merdeka, yaitu Inggris, negara-negara bekas jajahan Inggris, Australia dan Selandia Baru yang memang masih berstatus Commonwealth. Organisasi ini memusatkan perhatiannya pada pertemuan informal kepala-kepala pemerintah negara-negara anggota yang diadakan dua tahun sekali dan bertujuan untuk mengadakan pertukaran pandangan dan konsultasi.²

Model keempat dan terakhir adalah Komisi Trilateral atau "The Trilateral Commission" yaitu suatu organisasi swasta yang beranggotakan tokoh-tokoh masyarakat dari negara-negara Eropa Barat, Kanada, Amerika Serikat dan Jepang, yang bertujuan mengadakan pertukaran pandangan dan mencoba mencari cara-cara untuk menyelesaikan masalah-masalah demi kepentingan bersama. Dari uraian di atas timbul suatu masalah, yaitu menurut model yang mana dari model-model organisasi itu akan dibentuk organisasi di kawasan Pasifik. Sejauh ini belum ada kesepakatan di antara negara-negara yang sekarang memperbincangkan kemungkinan membentuknya.

Kesulitan yang kedua adalah tentang keanggotaan, yaitu negara-negara yang mana saja yang berbatasan dengan Lautan Pasifik yang berhak menjadi anggota organisasi Masyarakat Pasifik. Bila kita tinjau dari letak geografisnya, kiranya semua negara pantai Samudera Pasifik dan semua negara yang terletak di lautan itu mempunyai hak yang sama untuk dilibatkan di dalam organisasi yang dimaksud. Tetapi pada dasarnya Gagasan Masyarakat Pasifik itu timbul justru karena adanya kesalingtergantungan ekonomi antara negara-negara di kawasan ini yang secara kebetulan menganut sistem ekonomi yang sama, yaitu sistem ekonomi pasar. Negara-negara tersebut adalah lima negara maju di kawasan Pasifik, yaitu Jepang, Kanada, Amerika Serikat, Selandia Baru dan Australia, negara-negara di Pasifik Barat yang dianggap mulai maju, yaitu Korea Selatan, Taiwan dan Hongkong, dan negara-negara ASEAN. Sebaliknya negara-negara Amerika Latin, meskipun mempunyai sistem ekonomi yang sama, lebih berorientasi ke Eropa Barat daripada ke Pasifik. Hanya Meksiko dapat dipertimbangkan sebagai salah satu calon anggota karena agaknya mulai mengalihkan pandangannya ke Pasifik.

Akan tetapi alasan ekonomi seperti tersebut di atas secara politis tidak dapat dipertanggungjawabkan sebagai pertimbangan pemilihan anggota

1 *Ibid.*, hal. 242.

2 *Ibid.*, hal. 149.

organisasi yang dimaksud, terutama untuk negara-negara yang menganut sistem ekonomi lain seperti RRC, Uni Soviet, Vietnam dan Korea Utara, karena bagaimanapun negara-negara itu tidak dapat dikesampingkan secara politis. Dengan demikian negara-negara mana akan menjadi anggota masih menjadi masalah politis yang sulit dipecahkan. Lebih-lebih kalau diingat bahwa negara-negara seperti Indonesia dan Malaysia menganut politik luar negeri Non-Blok. Negara-negara ini akan sangat sulit untuk mengadakan pilihan tentang negara mana yang dapat dipertimbangkan menjadi anggota organisasi itu.

Kesulitan yang ketiga berkaitan dengan kepemimpinan. Setiap organisasi baik formal maupun tidak formal membutuhkan pimpinan. Di dalam hal Gagasan Masyarakat Pasifik sejauh ini telah dilontarkan beberapa pilihan tentang pimpinan itu.

Pertama, *Amerika Serikat*. Karena mempunyai potensi ekonomi yang terbesar di kawasan ini. Tetapi masalahnya adalah apabila Amerika Serikat menjadi pemimpin organisasi yang dimaksud, maka dengan segera organisasi itu akan dilibatkan dalam pertentangan antara Timur dan Barat. Di samping itu, tampaknya sebagian besar dari pemimpin Amerika Serikat sejauh ini masih memandang Eropa sebagai wilayah yang paling penting, sehingga pusat perhatian negara tersebut masih tetap pada masalah-masalah yang berhubungan dengan Eropa. Tetapi bila diingat bahwa sebagian besar suplai energinya sangat tergantung pada jalur-jalur di wilayah Pasifik,¹ maka seharusnya negara itu juga memandang penting kawasan Pasifik.

Kedua, *Jepang*. Negara ini merupakan negara yang mempunyai peranan ekonomi yang sangat dominan di kawasan Asia-Pasifik, tetapi untuk menjadi pemimpin organisasi Masyarakat Pasifik negara tersebut sangat berhati-hati oleh karena memperhitungkan adanya rasa keeurigaan terhadap dirinya terutama dari negara-negara Asia Tenggara yang masih mempunyai ingatan segar terhadap pengalaman mereka di jaman Perang Dunia Kedua.

Ketiga, *Australia*. Meskipun negara ini secara geografis terletak di kawasan Pasifik, sejauh ini peranannya di kawasan ini belum jelas, karena kenyataannya masyarakatnya masih lebih dekat dengan Eropa daripada dengan negara-negara tetangganya di Pasifik.

Keempat, *ASEAN*. Perhimpunan ini sering kali dilontarkan kemungkinannya untuk menjadi pemimpin organisasi Masyarakat Pasifik. Tetapi sejauh ini secara formal ASEAN belum pernah membiarakannya. Tampaknya ASEAN masih mementingkan konsolidasi internnya. Di samping itu ASEAN merasa khawatir bahwa kehadirannya pada organisasi Masyarakat Pasifik justru akan

1 Lihat Endi Rukmo, "Rezim Baru dalam Hukum Laut dan Implikasinya terhadap Kekuatan Laut di Asia Tenggara", *Analisa*, 1981-8, hal. 733.

membuat organisasi tersebut tenggelam dan bahwa partisipasi negara-negara ASEAN dalam Masyarakat Pasifik akan memperlemah ikatan di antara mereka. Dengan demikian mengenai kepemimpinanpun sejauh ini belum diperoleh suatu kejelasan.

PENUTUP

Setelah membahas persoalan-persoalan di atas, kita dapat mengambil beberapa kesimpulan.

Pertama, walaupun Gagasan Masyarakat Pasifik itu memang akan direalisasi, maka satu-satunya bentuk organisasi yang dapat mengatasi masalah-masalah politik seperti masalah keanggotaan dan kepemimpinan adalah bentuk organisasi yang cukup longgar, yang bersifat nonpemerintah dan terdiri dari orang-orang yang berpengaruh di kalangan pengusaha dan akademisi. Memang pejabat-pejabat pemerintah sebaiknya dilibatkan sebagai perorangan dan berpartisipasi secara informal. Organisasi ini dapat memusatkan perhatiannya pada isu-isu ekonomi, sosial, lingkungan, dan kebudayaan yang menjadi kepentingan bersama.

Kedua, paling sedikit organisasi itu dapat mempunyai arti untuk memperlancar arus informasi di antara negara-negara di kawasan Pasifik. Arus informasi ini merupakan hal yang cukup penting di dalam era pembangunan sekarang ini karena masih terdapat ketimpangan-ketimpangan di dalam arus informasi khususnya antara negara-negara maju dan yang sedang membangun. Di samping itu bagi negara-negara yang sedang membangun khususnya semakin dibutuhkan informasi mengenai perubahan-perubahan dan perkembangan ekonomi di negara-negara maju, karena mereka perlu mempersiapkan diri untuk menghadapi perubahan-perubahan yang cepat di kawasan Pasifik ini.

Ketiga, segi positif lain ialah bahwa melalui organisasi ini Dialog Utara-Selatan antara negara-negara yang sedang berkembang dan negara-negara maju dapat diteruskan atau ditingkatkan secara regional, karena kawasan Pasifik terdiri dari negara-negara yang bermacam-macam tingkat perkembangan ekonominya.

Yang penting dihindarkan atau setidaknya dikurangi adalah ketergantungan ekonomi yang asimetris. Jangan sampai organisasi itu bila berhasil dibentuk, justru akan meningkatkan ketergantungan negara-negara yang sedang membangun pada negara-negara maju, tetapi harus diusahakan adanya kesalingtergantungan ekonomi yang seimbang dan agar sebagai hasilnya kemakmuran masing-masing negara di kawasan ini dapat ditingkatkan.

MASALAH-MASALAH KEAMANAN ASIA TENGGARA MENURUT SUATU PANDANGAN JEPANG*

NEGARA-NEGARA BESAR DAN ASIA TENGGARA

Keamanan Asia Tenggara banyak dipengaruhi oleh hubungan-hubungan kompleks antara ketiga negara besar - Uni Soviet, RRC dan Amerika Serikat - dan bagian dunia ini. Ketiga negara besar ini telah menempatkan angkatan bersenjata mereka yang kuat di kawasan ini dan sekitarnya. Uni Soviet terus memberikan bantuan militer dan ekonomi kepada Vietnam dan bagian Angkatan Laut dan Angkatan Udara-nya menggunakan pangkalan-pangkalan militer di Vietnam. RRC telah menempatkan sebagian besar Angkatan Darat-nya di perbatasan Vietnam dan Laos. Amerika Serikat mengoperasikan Armada VII-nya di perairan sekitarnya, menempatkan skuadron-skuadron Angkatan Udara taktisnya dan mempunyai suatu pangkalan laut di Pilipina.

Persoalan sulit yang kini terdapat di Asia Tenggara adalah Kampuchea di mana pertempuran berlangsung terus. Vietnam adalah sebuah negara yang lebih kecil daripada ketiga negara tersebut, tetapi kemampuan militernya besar sekali dan tingkah lakunya yang ambisius dan ekspansionis merupakan suatu ancaman bagi negara-negara lain di kawasan. Vietnam kini memang mempunyai dampak yang lebih besar atas kawasan ini daripada salah satu dari ketiga negara itu.

Pola politik yang kini terdapat di Asia Tenggara, kecuali Birma, adalah suatu pertentangan antara ASEAN dan Indocina, atau dengan kata lain, antara demokrasi dan sosialisme. ASEAN sangat pro Barat. Baik Pilipina maupun Muangthai bersatu dengan Amerika Serikat, yang pertama lewat suatu perjanjian pertahanan bersama dan yang kedua sebagai anggota

* Diambil dari makalah Naotoshi SAKONJO, "Security Problems in Southeast Asia. A Japanese View," pada Kolokuium Jepang-Indonesia yang ke-9, Surabaya, 20-22 Agustus 1981, oleh Kirdi DIPOYUDO. Naotoshi SAKONJO adalah dari surat kabar *Sankei*.

SEATO. Malaysia dan Singapura bersatu dengan Inggris, Australia dan Selandia Baru berdasarkan suatu persetujuan pertahanan. Indonesia dekat dengan Barat sistem politik dan ekonominya, tetapi menganut suatu politik Non-Blok. Dalam kenyataan Indonesia erat terjalin dengan Barat secara politik maupun ekonomi.

Sejak invasi Vietnam ke Kampuchea bulan Desember 1978, bangsa-bangsa ASEAN secara unanimitas menuntut penarikan mundur pasukan-pasukan Vietnam dari Kampuchea. Akan tetapi mereka tidak unanimitas dalam persepsi mereka mengenai Uni Soviet yang secara terus menerus membantu Vietnam dan mengenai Cina yang bulan Pebruari dan Maret 1979 menyerbu Vietnam. Muangthai, Filipina dan Singapura rupanya menganggap Uni Soviet sebagai ancaman yang lebih besar daripada Cina, sedangkan Malaysia dan Indonesia melihat Cina sebagai ancaman yang lebih besar daripada Uni Soviet. Perbedaan persepsi mengenai kedua negara sosialis yang besar itu meningkatkan kerumitan soal keamanan di Asia Tenggara.

Filipina tidak melihat Cina sebagai ancaman karena merupakan suatu negara pulau dan oleh sebab Amerika Serikat dengan mana ia sejak lama erat terjalin di segala bidang telah menjalin hubungan erat dengan Cina. Filipina lebih cemas dengan build-up Armada Pasifik Soviet dan meningkatnya kegiatannya di Pasifik Barat. Muangthai mempunyai hubungan erat dengan Amerika Serikat dan menuntut suatu hubungan persahabatan dengan Cina untuk menghadapi Vietnam karena Amerika Serikat cenderung untuk melepaskan diri dari Asia. Ketika Muangthai menjadi bersahabat dengan Cina, Vietnam mengambil sikap bermusuhan terhadap Muangthai. Khususnya Vietnam marah bahwa Muangthai menjadi suatu tempat perlindungan bagi pasukan-pasukan Pol Pot dan bulan Juni 1980 pasukan-pasukan Vietnam melintasi perbatasan untuk menyerang pasukan-pasukan Muangthai.

Malaysia berhati-hati terhadap Cina karena hampir 40% penduduknya adalah keturunan Cina dan oleh sebab gerilyawan-gerilyawan komunis aktif di perbatasan Muangthai. Malaysia agak gelisah dengan pengungsi-pengungsi Vietnam yang kebanyakan keturunan Cina dan dikejutkan oleh pasukan-pasukan Vietnam yang melintasi perbatasan untuk menyerang pasukan-pasukan Muangthai seperti tersebut di atas.

Dengan alasan yang sama Singapura berhati-hati terhadap Cina karena tiga perempat penduduknya adalah keturunan Cina. Seperti Indonesia, Singapura belum menjalin hubungan diplomatik dengan RRC. Akan tetapi dari segi militer Singapura menganggap Uni Soviet sebagai ancaman yang lebih besar dan banyak memikirkan untuk melindungi jalur-jalur laut lewat Selat Malaka.

Di Indonesia PKI yang bertanggung jawab atas Gestapu (Gerakan 30 September) jelas didukung oleh RRC. Sebagai akibatnya baik Pemerintah maupun Angkatan Bersenjata Indonesia sangat berhati-hati terhadap orang-orang Cina. Pedagang-pedagang Cina merupakan kurang dari 3% penduduk Indonesia, tetapi kekuatan ekonomi mereka besar. Indonesia juga curiga terhadap tidak menentukannya kebijaksanaan Cina mengenai kebangsaan pedagang-pedagang Cina di Indonesia. Akan tetapi Indonesia tidak merasa diancam oleh RRC secara militer.

1. Uni Soviet

Uni Soviet menjadi sangat terlibat dalam urusan Asia Tenggara dalam peperangan di Vietnam. Bantuan Uni Soviet sangat besar peranannya dalam kemenangan Vietnam.

Uni Soviet mengadakan suatu perjanjian persahabatan dan kerja sama dengan Vietnam pada bulan Nopember 1978. Pada waktu itu posisi Uni Soviet di Asia memburuk akibat pendekatan Amerika Serikat-RRC dan diadakannya suatu perjanjian perdamaian dan persahabatan antara Jepang dan Cina (Agustus 1978). Akan tetapi perjanjian dengan Vietnam memberikan seorang sekutu di Asia Tenggara kepada Uni Soviet untuk pertama kalinya dan secara demikian ia mampu mengerahkan kekuatan militer bila perlu dan secara sah karena hal itu mestinya akan dilakukan atas permintaan Vietnam. Invasi Vietnam ke Kampuchea yang berlangsung bulan berikutnya meningkatkan permusuhan yang telah ada antara Cina dan Vietnam. Karena jelas bahwa Uni Soviet mendukung Vietnam sepenuhnya, maka bukan saja negara-negara Barat tetapi juga negara-negara ASEAN dengan keras mengutuk Vietnam dan menjadi semakin berhati-hati terhadap Uni Soviet. Sudah barang tentu usaha Uni Soviet untuk mengurangi pengaruh Amerika Serikat dan meningkatkan pengaruhnya sendiri mengalami kemacetan.

Invasi Cina ke Vietnam bulan Pebruari 1979 memberikan kesempatan kepada Uni Soviet untuk kadang-kadang menggunakan pangkalan udara di Da Nang dan pangkalan laut di Cam Ranh Bay. Kesempatan itu pasti disambut dengan gembira oleh Uni Soviet.

Sebagai akibat invasi Uni Soviet ke Afghanistan bulan Desember 1979, sikap ASEAN dan banyak negara lain di dunia menjadi semakin buruk terhadap Uni Soviet. Dilaporkan bahwa bantuan Uni Soviet untuk Vietnam mencapai jumlah US\$ 1 milyar setahun, tetapi rupanya terjadi sedikit gesekan dalam hubungan mereka. Uni Soviet sudah barang tentu meng-

inginkan Indocina menjadi sosialis, tetapi pada waktu yang sama juga ingin mempunyai pengaruh yang langsung atas Kampuchea dan Laos. Di lain pihak Vietnam praktis menguasai seluruh Indocina dan rupanya akan berurusan dengan Uni Soviet sebagai wakil Indocina.

Bertahun-tahun Vietnam berperang melawan Perancis dan kemudian melawan Amerika Serikat sesudah Perang Dunia II dan akhirnya berhasil menyatukan Vietnam Selatan dan Utara. Orang-orang Vietnam mempunyai perasaan kemerdekaan dan harga diri yang kuat dan bersifat eksklusif. Berbeda dengan negara-negara Eropa Timur dan Afghanistan, Vietnam jauh dari Uni Soviet. Bantuan Uni Soviet jelas diperlukan Vietnam, tetapi orang-orang Vietnam tidak akan mengijinkan pengaruh dan campur tangan Uni Soviet melampaui batas-batas tertentu. Pangkalan-pangkalan laut dan udara Vietnam tersebut rupanya tidak menjadi pangkalan-pangkalan Uni Soviet.

Terlepas dari masalah-masalah dalam negeri mereka, orang-orang Soviet sibuk dengan Afghanistan dan Polandia. Diperkirakan bahwa politik Uni Soviet di Asia akan tetap kalah penting dibandingkan dengan politiknya di Timur Tengah dan Eropa.

2. Republik Rakyat Cina

RRC telah menjadi bermusuhan dengan Uni Soviet yang merupakan sekutunya pada dasawarsa 1950-an, dan melawan Vietnam yang merupakan sahabatnya selama perang Vietnam. Cina tidak akan mengijinkan dominasi Vietnam atas Indocina. Jelaslah bahwa salah satu sebabnya ialah karena Uni Soviet di belakang Vietnam.

Invasi Cina ke Vietnam gagal mencapai hasil-hasil yang diharapkan. Sebagian ini adalah akibat kenyataan bahwa Cina, mungkin karena takut akan Uni Soviet, memberitahukan lama, skala dan medan operasi-operasi kepada Vietnam bertentangan dengan akal sehat militer. Bagaimanapun, kegagalan Cina mencapai kemenangan telah memperkuat percaya diri Vietnam. Tidak diragukan bahwa Cina sangat merasa perlunya modernisasi angkatan bersenjatanya. Vietnam di lain pihak menderita secara ekonomi dan terpaksa menggunakan pasukan-pasukan cadangan. Bahkan sekarang Vietnam terpaksa mempertahankan dua pertiga pasukannya di perbatasan Cina-Vietnam. Namun Cina tidak mampu mengurangi tekanan Vietnam terhadap Kampuchea. Lebih buruk lagi, sebagai akibat tindakan Cina itu telah meningkat pengaruh Uni Soviet atas Vietnam, termasuk penggunaan pangkalan-pangkalan militer di Vietnam.

RRC terus mendukung pasukan-pasukan Pol Pot yang buruk reputasi internasionalnya karena mereka ini merupakan satu-satunya kelompok bersenjata yang mampu melawan pasukan-pasukan Vietnam sampai batas-batas tertentu. Orang-orang Cina mengambil sikap yang kaku dalam konperensi internasional mengenai persoalan Kampuchea yang diadakan bulan Juli tahun ini, tetapi kemungkinan besar mereka mempersoalkan kemungkinan pasukan-pasukan Pol Pot merebut kembali Kampuchea. Diperkirakan bahwa Cina menginginkan agar pasukan-pasukan Pol Pot selama mungkin bertempur melawan pasukan-pasukan Vietnam sehingga sementara itu mereka dapat menemukan suatu tindakan balasan. Cina akan terus bermusuhan dengan Vietnam di satu pihak dan di lain pihak akan berusaha menjalin hubungan baik dengan ASEAN dan membujuknya untuk mempertahankan suatu sikap anti Vietnam.

3. Amerika Serikat

Amerika Serikat mengeluarkan US\$ 150 milyar untuk perang di Vietnam dan menderita 50.000 orang tewas dan 300.000 orang cedera, akan tetapi dikalahkan oleh Vietnam Utara. Dengan meningkatnya intervensi Amerika Serikat, sikap anti perang dan anti militer menjadi semakin kuat dalam Kongres dan di kalangan rakyat, dan memaksa suatu pengurangan atau penundaan build-up militer melawan Uni Soviet yang diperjuangkan oleh pemerintah. Doktrin Guam tahun 1969 dan Doktrin Nixon tahun 1970 mengejutkan negara-negara anti komunis di Asia karena menunjukkan suatu arah menuju penarikan mundur Amerika Serikat dari Asia, dan sebagai akibatnya kepercayaan mereka akan Amerika Serikat menurun. Dengan berakhirnya perang Vietnam terjadi suatu pengurangan kekuatan Armada VII secara besar-besaran dan pengosongan suatu pangkalan udara Amerika Serikat di Muangthai. Tidak dapat disangkal bahwa pendekatan Amerika Serikat-Cina dan pembatalan perjanjian Amerika Serikat-Cina Nasionalis mempunyai pengaruh negatif atas sikap negara-negara ASEAN terhadap Amerika Serikat.

Campur tangan Uni Soviet dalam urusan sementara negara Dunia Ketiga pada bagian kedua dasawarsa 1970-an dan meningkatnya pengaruh Uni Soviet akibatnya menimbulkan keprihatinan dan kecemasan di kalangan negara-negara Barat. Amerika Serikat telah sembuh dari sindrome Vietnam dan meneruskan build-up militernya pada tahun 1978. Ronald Reagan bulan Januari 1981 menjadi Presiden dengan dukungan mayoritas rakyat. Dengan maksud untuk kembali ke suatu Amerika yang kuat dan mengakui bahwa Uni Soviet telah memperoleh suatu kedudukan keunggulan militer atas Amerika Serikat, Presiden Reagan segera mulai melaksanakan suatu tugas untuk

dengan cepat membangun kekuatan militer dan mengumumkan maksudnya untuk dengan tegas membendung intervensi Uni Soviet di Dunia Ketiga. Salah satu tujuan prioritasnya ialah perbaikan kekuatan nuklir strategis, termasuk rudal MX, kapal selam Trident dan jenis-jenis pembom maju yang pengembangannya ditunda atau dihentikan sebagai akibat perang Vietnam. Dengan demikian Amerika Serikat berusaha untuk kembali ke posisi polisi Barat. Amerika Serikat jelas merupakan polisi yang paling kuat di dunia, biarpun tidak melakukan tugas itu secara sendirian seperti dalam Perang Dingin.

Adalah wajar bahwa Amerika Serikat agak negatif dalam normalisasi hubungan dengan Vietnam yang merupakan lawannya dalam perang Vietnam. Selain itu kecurigaan Amerika Serikat menjadi lebih mendalam selama perundingan-perundingan perdamaian. Sedangkan sementara orang Amerika mendukung normalisasi hubungan dengan Vietnam, invasi Vietnam ke Kam-puchea membungkam suara-suara itu. Muangthai sebagai tetangga Kam-puchea takut bahwa Vietnam ganti menyerbu wilayahnya dan minta bantuan Amerika Serikat. Washington menanggapinya dengan memberinya sejumlah tank jenis tua dan amunisi sambil berjanji akan membantu Muangthai bila diserbu Vietnam. Namun, bahkan kalau Vietnam menyerbu Muangthai - kemungkinannya sangat kecil - Amerika Serikat sulit mengadakan suatu intervensi militer langsung untuk mengulangi kebodohan perang Vietnam. Bahkan diragukan bahwa Amerika Serikat akan menggunakan Angkatan Laut dan Angkatan Udara, jangankan Angkatan Darat. Kalau Amerika Serikat berperang lagi melawan Vietnam, tidak tertutup kemungkinan bahwa akan terjadi konfrontasi langsung dengan Uni Soviet.

Konflik-konflik yang masih berlangsung terus di Indocina menunjukkan bahwa Amerika Serikat tidak lagi mampu turun tangan dalam perselisihan-perselisihan di kawasan. Sejauh ini Amerika Serikat hanya mampu mencaci maki Vietnam dan Uni Soviet di PBB dan lain-lain konperensi internasional.

Pemerintah Reagan kiranya akan berusaha memainkan peranan yang lebih besar untuk membendung meluasnya pengaruh Uni Soviet di Asia Tenggara. Akan tetapi negara-negara ASEAN tidak mesti setuju dalam pandangan mereka mengenai Amerika Serikat. Beberapa mungkin kurang senang dengan penjualan senjata Amerika Serikat kepada RRC. Jenis kebijaksanaan apa dalam kenyataan akan dapat dianut Amerika Serikat di Asia Tenggara? Apakah kebijaksanaan Reagan untuk menentukan tingkat bantuan dalam proporsi dengan tingkat persahabatan dengan Amerika Serikat akan diterapkan pada ASEAN? Jawaban-jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini bergantung pada perkembangan lebih lanjut.

PERSOALAN KAMPUCHEA

ASEAN yang berhasil mencapai kemajuan ekonomi lewat kerja sama bersatu menghadapi persoalan Kampuchea dan secara demikian menunjukkan kejayaan politiknya. Sekalipun persepsi mereka mengenai Uni Soviet dan RRC berbeda, seperti disebutkan di atas, mereka bersatu mendekati persoalan Kampuchea. Sikap mereka itu pantas mendapat pujian yang tinggi.

Negara-negara ASEAN, khususnya Muangthai, menginginkan suatu Kampuchea yang netral. Akan tetapi prospeknya tidaklah begitu baik. Tidak banyak harapan bahwa akan muncul suatu kekuatan ketiga - di samping rezim Heng Samrin dan rezim Pol Pot (Kampuchea Demokratis). Sihanouk, yang suatu saat dianggap penuh harapan, rupanya telah kehilangan kepercayaan umum karena sering mengubah sikapnya.

Vietnam kiranya tidak akan menarik mundur pasukannya dari Kampuchea atau menyetujui penempatan pasukan perdamaian PBB atau suatu pemilihan yang diadakan di bawah pengawasan PBB. Sementara orang mengatakan bahwa Vietnam mungkin menyetujui penarikan pasukan atau pemilihan sebagai formalitas, tetapi Vietnam rupanya kurang ditekan sehingga minta suatu konsesi pada tahap ini. Dari sudut pandangan Vietnam, rezim Heng Samrin adalah wakil sah rakyat Kampuchea dan suatu pemilihan umum tidak diperlukan.

Karena dialog antara Amerika Serikat dan Uni Soviet belum dimulai, tidaklah mungkin bagi Amerika Serikat untuk meyakinkan Uni Soviet agar memperlunak sikap Vietnam. Bahkan kalau Uni Soviet mengabulkan permintaan Amerika Serikat, tidak besarlah kemungkinan bahwa Vietnam akan mengikuti nasihat Uni Soviet.

Di Kampuchea banyak pejabat pemerintah dibunuh dan perwira-perwira Vietnam menjalankan tugas pemerintahan. Dilaporkan bahwa rakyat lebih ramah terhadap pasukan-pasukan Vietnam daripada terhadap pasukan-pasukan Pol Pot. Rezim Heng Samrin memang boneka Vietnam, tetapi boleh jadi juga benar bahwa rezim ini memenangkan hati rakyat Kampuchea. Jika demikian halnya, maka dapat disimpulkan bahwa persoalan Kampuchea mendapat segi yang berlainan dengan persoalan Afghanistan.

Andaikata terbentuk suatu "Federasi Indocina" di bawah pimpinan Vietnam, Vietnam akan berusaha memperluas wilayahnya? Dengan kata-kata lain, akan berkembangkah suatu situasi untuk membenarkan teori domino? Tidak akan ada kemungkinan serupa itu paling tidak sampai Vietnam pulih kembali sepenuhnya dari kesulitan ekonominya sekarang ini. Kalau Barat dan

ASEAN memberikan bantuan ekonomi kepada Vietnam sebagai pengakuan atas suatu *fait accompli*, bagaimana hal itu akan mempengaruhi tingkah laku Vietnam? Sulit membuat suatu ramalan. Masalahnya mirip dengan soal apakah hasil jangka panjang bantuan ekonomi Barat untuk Uni Soviet, khususnya dalam pengembangan Siberia? Dengan sejarah pertempuran selama 30 tahun sesudah Perang Dunia II, Vietnam mungkin lebih hebat daripada Uni Soviet.

ANCAMAN MILITER UNI SOVIET DAN CINA

ASEAN mengharapkan munculnya suatu Asia Tenggara yang damai dan mantab, bebas dari tekanan politik dan militer dari ketiga negara besar dan bebas dari keterlibatan dalam pertarungan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet maupun antara Cina dan Uni Soviet. Tetapi dalam kenyataan ASEAN tidaklah bebas dari hubungan dengan ketiga negara itu dan dengan Vietnam. Tiada negara yang dapat mengabaikan apa yang dimiliki ASEAN - posisi strategis, sumber-sumber daya dan kekuatan ekonomi yang meningkat.

Ancaman militer macam apa datang dari Uni Soviet? Karena Uni Soviet dan Vietnam terpisah oleh jarak lebih dari 2.000 km, hampir tak terbayangkan bahwa pasukan-pasukan Uni Soviet akan menyerbu negara-negara ASEAN lewat Vietnam. Sumber kecemasan ialah kemungkinan-kemungkinan gerak Angkatan Laut dan Angkatan Udara Uni Soviet yang beroperasi dari pangkalan-pangkalan di Vietnam. Pangkalan udara di Da Nang akan memungkinkan perluasan lingkup kegiatan Angkatan Udara Uni Soviet dan pangkalan laut di Cam Ranh akan memungkinkan kegiatan-kegiatan yang berani bagi kapal-kapal selam dan permukaan Uni Soviet. Kehadiran satuan-satuan Angkatan Laut Uni Soviet di Asia Tenggara telah melakukan tekanan psikologis atas ASEAN (pesawat intai Angkatan Laut Uni Soviet sering terbang ke Da Nang dari Propinsi Maritim).

Angkatan Laut Uni Soviet masa damai harus dibedakan dengan Angkatan Laut Uni Soviet masa perang. Seperti dikatakan lebih dahulu, Da Nang dan Cam Ranh rupanya belum menjadi pangkalan-pangkalan militer Uni Soviet. Kalau Uni Soviet ingin menjadikan tempat-tempat ini pangkalan-pangkalan kunci untuk digunakan pada masa perang, tempat-tempat itu harus dilengkapi dengan sistem-sistem peringatan awal pertahanan udara, pesawat-pesawat penyergap dan rudal-rudal darat-ke-udara, dan perlu dibangun fasilitas-fasilitas perawatan dan reparasi untuk pesawat dan kapal, dan persediaan bahan bakar, amunisi dan suku cadang yang besar. Tetapi bahkan kalau build-up serupa itu dilakukan, Vietnam, seperti Kampuchea, merupakan suatu pulau terpencil di daratan, sehingga sangat sulit untuk mengirimkan

suplai dari Uni Soviet pada masa perang. Kalau pecah perang antara Amerika Serikat dan Uni Soviet, Amerika Serikat akan mampu menghancurkan kemampuan fungsional pangkalan-pangkalan musuh dalam waktu dekat dengan menggunakan pesawat-pesawat dari kapal-kapal induk dan pembom B-52 dan dengan operasi-operasi peranjau. Pendek kata, pangkalan-pangkalan Vietnam bisa bermanfaat untuk kehadiran militer Uni Soviet dalam waktu damai dan campur tangannya di Asia Tenggara, tetapi bukan ancaman serius dalam waktu perang.

Perlindungan Selat Malaka merupakan suatu tugas yang sulit. Kapal-kapal selam Uni Soviet bukan saja dapat menyerang kapal-kapal yang melewati selat itu tetapi juga memasang ranjau. Diperlukan kapal-kapal perang anti kapal selam (ASW) 1.000 ton ke atas untuk mencari, menemukan dan menyerang suatu kapal selam, tetapi sekarang ini Indonesia, Malaysia dan Singapura hanya mempunyai kemampuan perang anti kapal selam yang terbatas dan tidak mempunyai kemampuan perang anti ranjau. Kalau negara-negara ini dapat meningkatkan kemampuan serupa itu, daya tangkal mereka terhadap Uni Soviet akan menjadi lebih besar, akan tetapi dengan premis bahwa mereka mempunyai kemauan untuk bertempur melawan Uni Soviet, bila pecah perang Amerika Serikat-Uni Soviet, sebagai anggota blok Barat atau dalam kerja sama dengan blok Barat. Dari ketiga negara ini Indonesia mempunyai kekuatan laut yang potensial dengan kemampuan hebat, tetapi Indonesia dewasa ini menganut politik Non-Blok. Kalau Indonesia tidak bersedia untuk berperang di pihak Barat, ASEAN tidak akan mampu memberikan sumbangan yang berarti untuk melindungi Selat Malaka.

Cina berbatasan dengan Muangthai dan secara demikian dekat dengan Malaysia dan Singapura. Dengan menyerbu Vietnam, Cina mengungkapkan maksudnya untuk menggunakan kekerasan bila perlu. Tetapi seperti dikatakan lebih dahulu, Cina akan berusaha menjalin hubungan baik dengan ASEAN sambil bermusuhan dengan Vietnam. Dengan demikian dari sudut pandangan jangka pendek dan jangka menengah, Cina mungkin bukan ancaman militer bagi ASEAN. Tetapi dari perspektif jangka panjang tidak dapat disangkal bahwa suatu Cina yang diperkuat secara ekonomi dan militer bisa menjadi suatu ancaman militer yang besar sekali.

Dalam waktu dekat ini Cina kiranya tidak akan menjadi suatu ancaman militer bagi Pilipina dan Indonesia. Kapal-kapal selam Cina bisa merupakan ancaman tertentu, tetapi kemampuan Cina untuk melakukan invasi dengan operasi-operasi amfibi dan lintas udara dianggap kurang memadai bahkan untuk menghadapi Taiwan yang hanya 60 mil laut dari daratan Cina. Indonesia terletak pada jarak lebih dari 1.000 mil laut dari Cina dan jauh lebih besar daripada Taiwan. Sesuai dengan itu, maka ancaman Cina yang bisa mengan-

cam Indonesia tidak bersifat militer tetapi bersifat politik seperti infiltrasi dan subversi atau secara konkrit munculnya kembali PKI berkat komplotan-komplotan Cina. Pemerintah Soeharto rupanya mampu sepenuhnya untuk menghentikan perkembangan serupa itu dengan memelihara keamanan dalam negeri.

JEPANG DAN ASIA TENGGARA

Jepang masih pasif dalam melakukan usaha-usaha pertahanan. Kendati desakan Amerika Serikat, anggaran pertahanan Jepang untuk tahun fiskal 1981 baru mencapai 0,91% GNP-nya. Baru-baru ini Jepang setuju dengan Amerika Serikat mengenai ancaman potensial kekuatan militer Uni Soviet di Timur Jauh dan adanya ketegangan sebagai akibatnya, tetapi masih terdapat perbedaan-perbedaan besar dalam persepsi mereka mengenai apa yang harus dilakukan.

Seperti diketahui, potensi militer Jepang bersifat defensif. Sekalipun banyak memikirkan untuk membela jalur-jalur laut vitalnya, termasuk Samudera Hindia, Selat Malaka dan Laut Cina Selatan, Pasukan Bela-diri Maritim hanya mempunyai lingkup kegiatan yang terbatas. Pemerintah Jepang baru-baru ini mengukuhkan bahwa daerah operasi anti kapal selam merentang 1.000 mil laut ke jurusan Selatan dan Barat Daya dari Jepang, tetapi lingkup itu tidak mencapai Guam dan Pilipina Utara. Jalur-jalur laut Jepang adalah sangat panjang dan 1.000 mil laut itu hanya merupakan sebagian. Masalahnya ialah bagaimana melindungi bagian-bagian lainnya. Akan tetapi kalau pemerintah berusaha memperpanjang 1.000 mil itu, partai-partai oposisi akan menentang dengan keras dan mengatakan bahwa perpanjangan serupa itu akan merupakan suatu ancaman bagi negara-negara Asia Tenggara dan bahwa hal itu akan sama dengan mengirimkan pasukan ke luar negeri yang telah dinyatakan oleh pemerintah sebagai bertentangan dengan konstitusi.

Kapal-kapal penyerang Uni Soviet yang berpangkalan di Wladiwostok harus melewati salah satu dari tiga selat - Soya, Tsugaru dan Tsushima - untuk menuju Pasifik Barat atau Samudera Hindia. Kalau dalam waktu perang Jepang sendiri atau Jepang dan Amerika Serikat dapat menutup lalu lintas kapal-kapal selam di tempat-tempat itu, hal ini akan banyak membantu melindungi jalur-jalur laut bagi Barat dan ASEAN.

Pemerintah Jepang mendukung gagasan "keamanan komprehensif". PM Suzuki menekankan filsafat ini pada pertemuan puncak bulan Juli yang lalu. Pemerintah menganggap ekonomi, diplomasi dan pertahanan sama-sama pen-

ting. Tetapi banyak orang Jepang tidak puas bahwa pemerintah memperkecil arti kemampuan pertahanan dengan kedok "keamanan komprehensif". Dalam konteks keamanan komprehensif, bantuan dan kerja sama ekonomi serta teknis dengan ASEAN akan dianggap sama-sama esensial seperti kemampuan pertahanan.

Bahwa anggaran pertahanan Jepang untuk tahun fiskal 1982 akan meningkat tidak lebih banyak dari 7.5% di atas tahun fiskal 1981 kini hampir merupakan suatu kepastian. Karena laju inflasi di Jepang rendah, jumlah alokasi pertahanan tahun fiskal 1982 mungkin tidak berkurang, namun peningkatan sebenarnya akan sangat kecil. Dalam kenyataan Pemerintah Jepang memberikan tingkat prioritas yang lebih tinggi kepada pertahanan daripada kepada lain-lain item pengeluaran, tetapi ketidakpuasan Amerika Serikat mengenai kurangnya usaha build-up pertahanan Jepang telah meningkat dan Eropa Barat juga menjadi semakin tidak puas dengan Jepang dalam konteks ofensif ekonomi Jepang di Eropa.

Pendapat sementara orang Jepang bahwa build-up militer Jepang akan merupakan suatu ancaman bagi Asia Tenggara baru-baru ini surut. Bahkan kalau pengeluaran pertahanan Jepang melebihi 1% dari GNP, sulit dibayangkan bahwa Jepang akan kembali ke militerisme dan ekspansionisme. Juga tidaklah mungkin meramalkan kapan angka 1% itu akan dicapai.

Sementara orang Amerika Serikat memikirkan suatu Organisasi Perjanjian Keamanan Pasifik Barat yang meliputi Asia Timur Laut, Asia Tenggara dan Oseania, tetapi konsep ini tidak akan dapat diterima oleh Jepang dalam waktu dekat ini. Tidak sedikit orang Jepang yang mempunyai gagasan egoistis bahwa, sekalipun orang harus membela tanah airnya, menjadi anggota suatu sistem keamanan kolektif merupakan suatu pelanggaran konstitusi dan akan meningkatkan bahaya Jepang terlibat dalam perang.

Harus dikemukakan di sini bahwa Partai Sosialis Jepang, partai oposisi yang paling besar, dan Partai Komunis Jepang, partai terbesar keempat, memperjuangkan pembatalan Perjanjian Keamanan Jepang-Amerika Serikat dan pembubaran pasukan bela diri. Akan tetapi dalam kenyataan keamanan dalam negeri dipelihara cukup baik dan pengaruh partai-partai oposisi ini dan sekutu-sekutu mereka sedikit menurun.

Orang-orang Jepang menyadari bahwa keamanan Asia Tenggara erat terjal dengan keamanan Jepang. Jepang akan terus berusaha, sebagai salah satu kebijaksanaan prioritas, memajukan kerja sama politik dan ekonomi dengan ASEAN, termasuk usaha-usaha untuk menyelesaikan masalah Kam-puchea.

